

Peter Bußjäger, Mathias Eller (Hg.)


new academic press

Klimaschutz und Föderalismus

139. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Klimaschutz und Föderalismus

herausgegeben von
Peter Bußjäger / Mathias Eller



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor, [Titel], in: Bußjäger/Eller (Hg), Klimaschutz und Föderalismus (2023) [Seite]*

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2023 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2303-7

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Donau Forum Druck GesmbH, Wien

Peter Bußjäger / Mathias Eller (Hg.)

Klimaschutz und Föderalismus

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 139

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger,
Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre,
Universität Innsbruck

Vorwort

Klimaschutz ist im bundesstaatlichen Verhältnis eine sogenannte Querschnittsmaterie, die im europäischen Mehrebenensystem alle Entscheidungsträger auf Unions-, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene betrifft. Dabei betrifft die Bekämpfung des Klimawandels eine Vielzahl von Verwaltungsmaterien des Bundes und der Länder und erfordert sohin eine entsprechende Koordination und Kooperation.

Das Institut für Föderalismus beleuchtete in der am 13. Mai 2022 in Linz abgehaltenen Tagung das Verhältnis von Föderalismus und Klimaschutz und untersuchte die Rolle der Länder bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels.

Nach der durch die Pandemie bedingten Pause handelte es sich zudem um die erste Präsenzveranstaltung des Instituts seit längerer Zeit, wobei gleichzeitig die Möglichkeit der Online-Teilnahme offenstand.

Das Institut für Föderalismus dankt allen Referentinnen und Referenten, die ihre Beiträge in schriftlicher Form für den Tagungsband zur Verfügung gestellt haben. Dadurch ergibt sich nach unserer Einschätzung ein guter Überblick über die im Rahmen der Kompetenzverteilung bestehenden Potenziale der Landesgesetzgebung (*Peter Bußjäger/Mathias Eller*) sowie der bestehenden Koordinierungsmöglichkeiten (*Andreas Drack/Jakob Egg*). Das zunehmend bedeutungsvolle Thema Klimaschutz und Verfassung wird von *Daniel Ennöckl* behandelt, während einen Blick auf die Herausforderungen, aber auch die innovativen Potenziale im Bereich Raumordnung *Barbara Leitl-Staudinger*, *Gernot Stöglehner* und *Wolfgang Amann* werfen. Dass Klimaschutz aber auch zu Schutzgüterkonflikten führen kann und wie diese zu bewältigen sind kommt bei *Sebastian Schmid/Moritz Üblagger* zur Sprache.

Die Herausgeber hoffen, mit dem vorliegenden Tagungsband der Diskussion um Föderalismus und Klimaschutz neue Impulse zu verleihen.

Innsbruck, im April 2023

Peter Bußjäger
Mathias Eller

Inhalt

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Klimaschutz im Mehrebenensystem	1
<i>Peter Bußjäger/Mathias Eller</i> Klimaschutz und Kompetenzverteilung. Potenziale des Landesgesetzgebers	3
<i>Andreas Drack/Jakob Egg</i> Die Bund-Länder-Koordinierung im Klimaschutz: Instrumente und Optimierungsbedarfe	17
<i>Daniel Ennöckl</i> Klimaschutz und Verfassung	43
Raumordnung – Naturschutz – Klimaschutz	63
<i>Barbara Leitl-Staudinger</i> Innovative Klimaschutzmaßnahmen im Raumordnungsrecht der Länder – ein Überblick	65
<i>Gernot Stöglehner</i> Klimaschutz aus raumordnungsfachlicher Sicht	77
<i>Sebastian Schmid/Moritz Üblagger</i> Der Klimaschutz als Herausforderung für den Naturschutz – Schutzgüterkonflikte und Interessenabwägung	101
<i>Wolfgang Amann</i> Klimaschutz und Föderalismus – die Potentiale der Wohnbauförderung	125
Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber	155

Klimaschutz im Mehrebenensystem

Klimaschutz und Kompetenzverteilung. Potenziale des Landesgesetzgebers

I. Einleitung

Die öffentliche Diskussion über Kompetenzverteilung und Klimaschutz geht im Allgemeinen von den Prämissen aus, dass

1. die Kompetenzverteilung kompliziert ist,
2. Klimaschutz leichter fiele, wenn es keine Kompetenzverteilung gäbe und
3. dies zum Vorteil des Klimaschutzes gereichen würde.

Während Prämissen 1 angesichts der Komplexität der Kompetenzverteilung grundsätzlich zutrifft,¹ und zu Prämissen 2 festzuhalten ist, dass ein idealtypischer, dem Klimaschutz verpflichteter zentraler Gesetzgeber tatsächlich in der Lage wäre, alle erforderlichen Maßnahmen durchzusetzen, berufen sich die Apologeten von Prämissen 3 auf vorgebliche Evidenz.² Eine solche ist gerade nicht gegeben, wenn die Verteilung der Zuständigkeiten im Bundesstaat in den Blick genommen wird.

Der vorliegende Beitrag lässt solche unfundierten Behauptungen hinter sich und versucht, die Potenziale für den Klimaschutz, die in der bestehenden Kompetenzverteilung liegen, in einer qualitativen Analyse auszuloten. Dazu ist zunächst der Ist-Zustand zu erheben, sowohl hinsichtlich der hoheitlichen Maßnahmen des Staates (A.) wie auch seiner Tätigkeit als Träger von Privatrechten (B.). Im Anschluss daran soll der

1 Statt vieler *Pernthaler*, Kompetenzverteilung in der Krise (1989) 13 f; *Weber*, Die Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollziehungsaufgaben im Bundesstaat, in: Bußjäger/Larch (Hg), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents (2004) 1 ff.

2 Vgl etwa *Steurer/Clar*, Politikintegration im föderalen Staat. Klimaschutz im Gebäudesektor auf Österreichisch (2014), abrufbar unter <https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73200/InFER_Discussion_Papers/InFER_DP_14_5_Politikintegration_in_einem_föderalen_Staat.pdf> (16.1.2023). Die Autoren gehen dabei undifferenziert davon aus, dass es ohne die Länder nicht andere Interessengruppen (Verbände und andere Lobbyorganisationen) geben würde, die an deren Stelle Blockaden ausüben würden.

finanzverfassungsrechtliche Rahmen (C.) sowie die Rolle der Länder als Gliedstaaten im Klimaschutz im Vergleich zum Bund beleuchtet werden (D.). Das soll auch Rückschlüsse darauf erlauben, wie es um die empirische Evidenz der Prämisse 3 bestellt ist.

A) Kleiner Ausflug in die Kompetenzverteilung

1. Allgemeine Verteilung der Aufgaben

Klimaschutz ist nicht nur mit Blick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung, sondern auch in *policy*-orientierter Sicht eine klassische Querschnittsmaterie.³ Der Grund dafür ist, dass eine Vielzahl menschlicher Verhaltensweisen klimarelevant ist und sich auf nahezu jeden Lebensbereich erstrecken.⁴ Dies bedeutet, dass hoheitliche Maßnahmen, die darauf abzielen, den menschenverursachten Klimawandel zu bekämpfen, in die Zuständigkeit jenes Gesetzgebers fallen, der für die betreffende Sachmaterie kompetent ist. Zu beachten ist zudem die Zuständigkeit zur Vollziehung, die nicht nur ebenfalls zwischen Bund und Ländern geteilt sein kann, sondern auch innerhalb der Bundesverwaltung eine solche der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung sein kann. Daraus ergibt sich folgende schematische Darstellung:

Klimaschutzrelevante Kompetenz	Art 10 B-VG		Art 11 B-VG	Art 12 B-VG	Art 15 B-VG
	Unmittelbare BV	Mittelbare BV			
Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie ⁵		+			
Forstwesen		+			
Wasserrecht und Regulierung der Gewässer		+			

³ Vgl etwa Bertel/Cittadino, Climate Change at Domestic Level. National Powers and Regulations in Italy and Austria, in: Cittadino ua (Hg), Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria (2023) 44 (53); Steurer/Clar, Politikintegration 2; Schneider, Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen und Schranken einer österreichischen Klimaschutzpolitik, ÖZW 2021, 95 (103); Horvath, Klimaschutz und Kompetenzverteilung (2014) 269; Fitz/Ennöckl, Klimaschutzrecht, in: Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 757 (763); Hollaus, (Unkoordinierte) Maßnahmen zur Reduktion verkehrsbedingter Treibhausgasemissionen in Österreich, Klima und Recht 1/2023, 11 (13).

⁴ Fitz/Ennöckl, Klimaschutzrecht 763.

⁵ Dazu näher Horvath, Klimaschutz 57 ff.

Wildbachverbauung	+				
Kraftfahrwesen ⁶		+			
Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr zu Bundesstraßen erklärten Straßenzüge		+			
Verkehrswesen hinsichtlich der Luftfahrt	+	(+) ⁷			
Verkehrswesen hinsichtlich der Eisenbahnen	+	(+) ⁸			
Verkehrswesen hinsichtlich der Schifffahrt	+	(+) ⁸			
UVP – Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken		+			
Bundesstraßen ⁸		+			
Bergwesen ⁹	+				
Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen		+			
Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen		+			
Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen ¹⁰		+			
Luftreinhaltung ausgenommen Heizungsanlagen ¹¹		+			

6 Dazu näher Horvath, Klimaschutz 74 ff.

7 Gemäß Art 102 Abs 2 B-VG darf das „Verkehrswesen“ in unmittelbarer Bundesverwaltung geführt werden, in der Praxis werden jedoch zahlreiche Angelegenheiten im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung besorgt. Zum „Verkehrswesen“ im Sinne dieser Bestimmung zählt das Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen, der Luftfahrt sowie der Schifffahrt, soweit sie unter Art 10 B-VG fallen, nicht aber das „Kraftfahrwesen“ und die „Angelegenheiten der zu Bundesstraßen erklärten Straßenzüge“ (vgl dazu Bußjäger, Art 102 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hg], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht [2014] Rz 22; Raschauer, Art 102 B-VG, in: Korinek et al [Hg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht [2001] Rz 92).

8 Dazu näher Horvath, Klimaschutz 74 ff.

9 Dazu näher Horvath, Klimaschutz 138 ff.

10 Dazu näher Horvath, Klimaschutz 165 ff.

11 Dazu näher Horvath, Klimaschutz 215 ff.

Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle und anderer Abfälle, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften besteht		+			
Ernährungswesen		+			
Straßenpolizei ¹²			+		
Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist; soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, Genehmigung solcher Vorhaben (soweit nicht Art 10 B-VG) ¹³			+		
Einheitliche Emissions-Grenzwerte für Luftschadstoffe, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften besteht ¹⁴			+		
Elektrizitätswesen				+	
Raumordnung					+
Baurecht (einschließlich von Heizungsanlagen, siehe Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG)					+
Wohnbauförderung					+
Naturschutzrecht					+
Tourismus und Sportrecht					+
Landwirtschaftsrecht (soweit nicht Art 10 B-VG)					+
Veranstaltungsrecht					+
Straßenrecht (soweit nicht Art 10 B-VG)					+
Tourismus					+

¹² Dazu näher *Horvath*, Klimaschutz 74 ff.

¹³ Zur Reichweite dieser Kompetenz gerade in Bezug auf die Windkraft siehe *Bußjäger/ Eller*, Keine Flächenwidmung für Windräder?, *ecolex* 11/2022, 928 (928 f).

¹⁴ Dazu näher *Horvath*, Klimaschutz 238 ff.

Die Darstellung veranschaulicht die Vielzahl der berührten Kompetenzen, aber auch die unabweisliche Notwendigkeit, ob dies nun der Bundesgesetzgeber oder die Landesgesetzgeber sind, Klimaschutz in die einzelnen Verwaltungsmaterien zu implementieren, unabhängig von jeglicher Kompetenzverteilung. Ein allfälliges einheitliches Klimaschutzgesetz würde die Verwaltungsmaterien auseinanderreißen und in einer völlig unübersichtlichen Rechtslage resultieren. Mit anderen Worten: Rechtszersplitterung bei der Bekämpfung des Klimawandels ist unausweichlich.

Allerdings ist es mit der Darstellung der allgemeinen Verteilung der Aufgaben in zweierlei Hinsicht nicht getan: Zum einen sind die zahlreichen Kompetenzdeckungsklauseln (die „Kompetenzverteilung hinter der Kompetenzverteilung“¹⁵) ebenso zu berücksichtigen wie die sich aus der Judikatur des VfGH (Stichwort: Versteinerungstheorie und intrasystematische Fortentwicklung) ergebenden Folgerungen für die Zuordnung einzelner Kompetenzen.

2. Kompetenzdeckungsklauseln

Für den Klimaschutz relevante Kompetenzdeckungsklauseln sind:

- § 1 Ökostrom-Gesetz 2012
- § 1 KWK-Gesetz und § 1 KWK-Punkte-Gesetz
- § 1 Bundes-Energieeffizienzgesetz¹⁶
- § 1 Ölkesselbauverbotsgesetz¹⁷ mit der Besonderheit einer dynamischen Kompetenzdeckungsklausel¹⁸
- § 1 Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz¹⁹
- § 1 Bundesgesetz zur Festlegung einheitlicher Standards beim Infrastrukturaufbau für alternative Kraftstoffe²⁰

15 Dazu näher *Wiederin*, Die Kompetenzverteilung hinter der Kompetenzverteilung, ZÖR 2 (2011), 215 ff. Siehe zu diesem Themenkomplex auch *Neudorfer*, Kompetenzdeckungsklauseln außerhalb des B-VG, in: Schmid (Hg), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2011) 111 ff.

16 BGBl I 72/2014.

17 BGBl I 6/2020.

18 Siehe *Bußjäger/Bundschuh-Rieseneder*, Praxisfragen des Verbots der Errichtung von Ölheizungen, ÖZW 2020, 79 (80); *Wimmer*, Verbot von Öl- und Gasheizungen aus Gründen des Klimaschutzes: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Entschädigungen, RdU-UT 2022, 17 ff.

19 BGBl I 150/2021.

20 BGBl I 150/2021.

Demgegenüber legen Verfassungsbestimmungen im Energierecht eine unmittelbare Bundesverwaltung fest, nämlich:

- § 1 ÖkostromG
- § 1 KWK-Gesetz und § 1 KWK-Punkte-Gesetz
- § 1 EIWOG 2010
- § 1 Gaswirtschaftsgesetz.

3. Sonstiges

Im Hinblick auf die Kompetenzausübung durch die Länder relevant können zudem Staatszielbestimmungen sein, die verschiedentlich in den Landesverfassungen selbst,²¹ im Übrigen aber auch im BVG über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung,²² verankert sind. Subjektive Rechte der Bürger:innen auf Einhaltung der Staatszielbestimmungen werden dadurch allerdings nicht begründet.

Dazu kommt, dass die unter Punkt A.1. angesprochenen Bundeskompetenzen im Spannungsfeld zwischen Versteinerungstheorie und intrasystematischer Fortentwicklung zu interpretieren sind.²³ Dies kann zum Ergebnis führen, dass klimarelevante Maßnahmen, wie etwa effiziente Energieverwendung in betrieblichen Abläufen, nicht von der Bundeskompetenz „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ (Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG) umfasst sind.²⁴ Dies macht in der Praxis die Implementierung von Kompetenzdeckungsklauseln erforderlich (siehe § 1 Bundes-Energieeffizienzgesetz).²⁵ Allerdings wird durch diese Regelungstechnik des Bundesverfassungsgesetzgebers, sich in Gesetzgebung und Vollziehung Zuständigkeiten zu Lasten der Länder zu sichern, die Problematik einer ohnehin schon überaus zentralistisch ausgestalteten Kompetenzverteilung zusehends verschärft.

21 Siehe die Nachweise bei Bertel/Cittadino, Climate Change zu Art 7a Abs 2 Z 2 und Art 7b K-LVG; Art 4 NÖ LV 1979; Art 10 Abs 3 Oö L-VG, Art 9 Sbg L-VG 1999; Art 7 Abs 3 TLO 1989, Art 7 Abs 7 Vbg LV.

22 BGBl I 111/2013 idF BGBl I 82/2019. Siehe dazu auch Bertel/Cittadino, Climate Change 51.

23 Bertel/Cittadino, Climate Change 55.

24 VfSlg 10.831/1986; 17.022/2003.

25 Siehe auch Wagner, Energieeffizienzgesetz, in: Christian/Kerschner/Wagner (Hg), Rechtsrahmen für eine Energiewende Österreichs (REWÖ) (2016) 59 (64).

4. Zwischenresümee

Ungeachtet des Umstandes, dass Klimaschutz eine Querschnittsmaterie ist, ist auch in diesem Bereich eine klare Dominanz des Bundes festzustellen, insbesondere hinsichtlich der Reduktion von Treibhausgasen.²⁶ Diese Entwicklung war in den letzten Jahren einem ungebrochenen Kompetenzdrift zum Bund ausgesetzt, etwa im Bereich der Energieeffizienz und des Ökostromrechts.²⁷

B) Die Bedeutung der Privatwirtschaftsverwaltung

Art 17 B-VG erlaubt bekanntlich ein Agieren von Bund und Ländern als Träger von Privatrechten jenseits der hoheitlichen Kompetenzverteilung. In der Praxis ist die Regelung gerade hinsichtlich der Förderungsverwaltung im Klimaschutz („Nudging“) besonders bedeutsam.²⁸ Dementsprechend vielfältig wird die Bestimmung auch von den Ländern genutzt, um Klimaschutz betreiben zu können.²⁹ Eine wichtige Grundlage bilden dabei – rechtlich allenfalls als Erlässe die Verwaltung intern bindende – Strategien zur Energieautonomie,³⁰ zur Nachhaltigkeit und zum Klimaschutz. In diesem Sinne stellen auch die (teilweise) im öffentlichen Eigentum stehenden Energieversorgungsunternehmen ein wichtiges Potenzial zur Umsetzung von Energieautonomie dar.

Die Bandbreite an angebotenen Förderleistungen der Länder im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung hängt demgegenüber naturgemäß von den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln ab.³¹ Angesichts des schon oben beschriebenen Begriffs des Klimaschutzes als Querschnittsmaterie passt es ins Bild, dass die Länder in ihren Budgets regelmäßig auf einen zentralen Posten „Klimaschutz“ verzichten. So ist – beispielsweise in Tirol – das Thema Klimaschutz aus administrativer Sicht bei den jeweiligen Fachabteilungen angesiedelt, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über ihnen zugewiesene Bud-

26 Horvath, Klimaschutz, 269.

27 Schwarzer, Umweltverfassungsrecht, in: Holoubek/Kahl/Schwarzer (Hg), Wirtschaftsverfassungsrecht (2022) 619 (663 ff).

28 Dazu etwa Eller/Valdesalici, Funding Climate Change. A Subnational Perspective, in: Cittadino et al (Hg), Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria (2023) 193 (198 ff).

29 Siehe den Vergleich bei Eller/Valdesalici, Funding 199 ff, betreffend den Vergleich der Förderungsverwaltungen von Tirol und Vorarlberg in Klimaschutzangelegenheiten.

30 Vgl etwa Energieautonomie Vorarlberg oder „Tirol 2050“ (siehe näher Eller/Valdesalici, Funding 200).

31 Siehe nachfolgend Punkt C.

gets verfügen und Teile davon für klimarelevante Projekte³² und Förderungen verwenden können. Mitunter ist es allerdings schwierig, die Klimarelevanz einer bestimmten Förderung bzw. Maßnahme zu identifizieren. So werden auf regionaler und kommunaler regelmäßig Maßnahmen gesetzt, die neben einem positiven Beitrag zum Klimaschutz auch andere öffentliche Interessen verfolgen.³³ Da eben verschiedenste Maßnahmen im Bereich „Klimaschutz“ und „Klimawandelanpassung“ in den Ländern gesetzt werden, spielt die Transparenz eine umso wichtigere Rolle.³⁴

Zur Privatwirtschaftsverwaltung der Länder gehört auch die Verwaltung eigenen Vermögens und die Beschaffung von Sachmitteln für die Verwaltungstätigkeit. Beide Aspekte weisen eine erhebliche Klimarelevanz (klimagerechte Errichtung und Sanierung von Amtsgebäuden, klimagerechte Verwaltungstätigkeit) auf.³⁵

Während der Gestaltungsspielraum der Länder in der Vermögensverwaltung (zB Sanierung von Amtsgebäuden, Nutzung von Liegenschaften im Eigentum des Landes zur alternativen Energiegewinnung) bei entsprechender finanzieller Deckung durchaus beträchtlich ist, sind diese und ihre Unternehmen bei der Beschaffung im Wege von Vergabeverfahren an die Kriterien des Bundesvergabegesetzes 2018 gebunden.³⁶

32 Darunter sind Projekte zu verstehen, die vordringlich Klimaschutzinteressen verfolgen oder auch darauf gerichtet sind, mit den unabwendbaren Folgen des Klimawandels bestmöglich umzugehen (sogenannte „Klimawandelanpassungsmaßnahmen“).

33 Will man beispielsweise die Lebensmittelbeschaffung in öffentlichen Einrichtungen (Krankenhäuser, Altenheime etc.) auf regionale und saisonale Produkte beschränken, hat dies zunächst positive Auswirkungen auf den regionalen Wirtschaftskreislauf und die damit verbundene Wertschöpfung. Als weitere positive, in diesem Beispiel allerdings nebenrangigen Aspekte, bedeutet das Forcieren regionaler Produkte kürzere Lieferwege und damit einen geringeren CO₂-Ausstoß sowie eine Verbesserung des Tierwohls.

34 Tirol verpflichtet sich daher etwa, die Förderberichte der jeweiligen Fachabteilungen auf der Landeshomepage unter <<https://www.tirol.gv.at/buergerservice/foerderungen/foerderungen-und-transparenz/foerderberichte/>> (18.1.2023) zur Verfügung zu stellen. Auch in anderen Bundesländern (zB Österreich) wird auf demselben Weg für eine entsprechende Transparenz gesorgt.

35 Siehe die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen, BGBl II 213/2017, die den Ländern entsprechende Standards vorschreibt. Siehe dazu den Bericht des BMK (Hg), Maßnahmen im Gebäudesektor 2009–2020 (2021) 31 ff.

36 Das Bundesvergabegesetz 2018, BGBl I 65/2018 idF BGBl I 100/2018, enthält diesbezüglich keine konkreten Bestimmungen. Um auf das vorherige Beispiel (siehe FN 33) zurückzukommen: So sind (auch) im Rahmen der Lebensmittelbeschaffung alle öffentlichen Einrichtungen an Vergabevorschriften gebunden.

C) Finanzverfassungsrechtlicher Rahmen

Eine Intensivierung der für den Klimaschutz bereitstehenden Mittel in der Privatwirtschaftsverwaltung setzt grundsätzlich deren Verfügbarkeit voraus. Soweit eine Umschichtung innerhalb des jeweiligen Landeshaushalts möglich ist, verfügen die Länder über einen entsprechenden, aus ihrer Budgethoheit resultierenden Gestaltungsspielraum, der – wie bereits aufgezeigt wurde – zusehends genutzt wird. Allerdings stoßen derartige Umschichtungen an die Grenzen des realpolitisch Machbaren. Der finanzverfassungsrechtliche Rahmen der Länder ist allerdings ein enger.

Eine eigene Abgabenaautonomie, mit welcher Klimaschutz finanziert werden könnte, besteht auf Grund der engen Grenzen, welche die Finanzverfassung dem Abgabenerfindungsrecht der Länder zieht, nicht.³⁷ Auch Lenkungsabgaben können nur in beschränktem Maße eingehoben werden, nämlich insoweit sie nicht so umfassend in die fremde Materie eingreifen, dass sie auch als Regelung dieser fremden Materie aufgefasst werden müssen.³⁸

Das geltende FAG 2017³⁹ enthält lediglich in den §§ 28 und 29 explizite Bestimmungen über den Klimaschutz: Während § 28 programatisch eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur Erarbeitung von Maßnahmenprogrammen zur Einhaltung unions- und völkerrechtlicher Verpflichtungen ankündigt, regelt § 29 die Aufteilung der Kosten für den österreichischen Ankauf von Emissionszertifikaten im Ausmaß von 80 % Bund und 20 % Länder.⁴⁰ Dies reicht für einen wirkungsvollen Klimaschutz nicht aus.⁴¹

So bleibt resümierend festzuhalten, dass der finanzverfassungs-/finanzausgleichsrechtliche Rahmen, der es den Ländern erlaubt, in der

37 Siehe dazu grundlegend *Kletzan-Slamanig/Schratzenstaller*, Ökologisierung des Abgabensystems im Föderalstaat, in: Bußjäger/Eller (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022) 221 ff. Die Schranken beginnen bereits beim Verbot, eine gleichartige Landesabgabe neben einer Bundesabgabe einzuhoben (vgl. *Gamper*, Die Kompetenzverteilung in der Finanzverfassung, in: Bußjäger/Eller (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022) 85 [96]).

38 *Gamper*, Kompetenzverteilung 96; *Schwarzer*, Umweltverfassungsrecht 664.

39 BGBl I 116/2016 idF BGBl I 133/2022.

40 Vgl. dazu auch *Rechnungshof Österreich*, Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung, Reihe Bund 2021/16, 13 f. Der Bericht ist unter <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2021_16_Klimaschutz_in_Oesterreich.pdf> (27.1.2022) abrufbar.

41 Siehe dazu auch *Bauer et al*, Reform der föderalen Finanzordnung durch bessere Verschränkung mit der Aufgabensteuerung, ÖHW 2022, 79 ff; *Hollaus*, Maßnahmen, 14.

Privatwirtschaftsverwaltung und im Rahmen ihrer Finanzautonomie wirkungsvoll Klimaschutz zu betreiben, noch herzustellen ist.

D) Zusammenfassende Bewertung: Inhaltliche Bedeutung der Länderkompetenzen im Klimaschutz

1. Klimastrategien und Staatsziele

Sämtliche Länder verfügen über entsprechende – teilweise aufeinander und mit dem Bund abgestimmte – Klimaziele und -strategien. So haben diese beispielsweise gemeinsam mit dem Umweltbundesamt einen Entwurf für eine Systematik- und Bewertungsmethode erarbeitet, mit dessen Hilfe die Auswirkungen künftiger Rechtsnormen auf die Bereiche Klimaschutz und Klimawandelanpassung qualitativ eingeschätzt werden sollen.⁴² Das auf dieser Basis ausgearbeitete und als „Klima-Check“ bezeichnete Tool soll neue Gesetze und Verordnungen auf deren Klimatauglichkeit prüfen. Inhaltlich besteht indes, insbesondere was die Nutzung erneuerbarer Energien betrifft, weiterhin Anpassungsbedarf.⁴³

Klimastrategien- und -ziele kommen jedoch für die Praxis, insbesondere die mit der Fragen der Energieautonomie und des Klimaschutzes unmittelbar befassten Stelle, als Leitlinie(n) und Orientierungspfad(e) eine erhebliche Bedeutung zu. Schließlich werden die *Policies* zumindest teilweise als die Verwaltung bindende Erlässe umgesetzt. Die Bedeutung der *Policies* wird von der Rechtswissenschaft als einer normativen Wissenschaft regelmäßig unterschätzt und an ihre Stelle eher die in den Verfassungen verankerten Staatsziele untersucht.⁴⁴

Hingegen sind die programmatischen, normativ wenig verbindlichen Staatsziele zugunsten des Klimaschutzes im Kontext des österreichischen, stark positivistisch geprägten Rechtsverständnisses⁴⁵ in der

42 Vgl dazu exemplarisch für die Steiermark <https://www.meinbezirk.at/steiermark/c-politik/ab-2023-prueft-steiermark-gesetze-auf-deren-klimatauglichkeit_a5779897> (16.1.2023), 109.

43 Vgl *Baumann et al*, Klima- und Energiestrategien der Länder (2021), abrufbar unter <https://www.energyagency.at/fileadmin/1_energyagency/projekte/bundeslaendersstudie_klima-_und_energiestrategien/04_igw-bl_vergleich_endbericht_final.pdf> (16.1.2023).

44 Zu Recht erachtet *Schneider*, ÖZW 2021, 98 die konkrete Festschreibung von Klimazielen auch im Hinblick auf Interessenabwägungen als wirkungsvoller als die Verankerung eines Staatsziels Klimaschutz (auf Bundesebene).

45 Siehe etwa *Schwarzer*, Umweltverfassungsrecht 651 ff.

Regel wenig wirkungsvoll, wenn sie nicht von den Landtagen als Maßstab für das Handeln der Landesregierungen eingesetzt werden.⁴⁶

2. Inhaltliche Bewertung der Landeskompetenzen

Die nachfolgende schematische Darstellung wählt jene Landeskompetenzen aus, die im Hinblick auf den Klimaschutz die größte Relevanz aufweisen:

Kompetenz	Bestimmung	Regelungsspielraum	Potenzial
Elektrizitätswesen (soweit nicht Art 10 B-VG)	Art 12 Abs 1 Z 3 B-VG	geringer Ausführungsspielraum; durch Kompetenzdeckungsklauseln zusätzlich ausgehöhlt; gewisse Potenziale bei verfahrensmäßigen Erleichterungen im Anlagenrecht. ⁴⁷	mittel
Raumordnung	Art 15 Abs 1 B-VG	Zersiedelung einbremsen; Energieraumplanung, klimafreundliche Gestaltung des öffentlichen Raums forcieren; ⁴⁸ „Stadt der kurzen Wege“. ⁴⁹	groß
Baurecht	Art 15 Abs 1 B-VG	thermische Sanierung; innovative Heizungsanlagen; energietechnische Rahmenbedingungen bei Neubauten; Reduktion von PKW-Stellplätzen, auch unter Heranziehung abgabenrechtlicher Instrumente. ⁵⁰	groß

46 Siehe demgegenüber für die deutsche Diskussion das Potenzial von Staatszielen betonend Härtel, Klimaschutzverfassungsrecht: Klima-Staatszielbestimmungen im Föderalismus, Natur und Recht 2020, 577 ff.

47 Siehe dazu Buchner et al, Solarenergie im urbanen Raum: ein Werkstattbericht, RdU-UT 2016, 109 (112).

48 Bauer et al, ÖHW 2022, 87 f.

49 Schulev-Steindl/Romirer/Liebenberger, Mobilitätswende: Klimaschutz im Verkehr auf dem rechtlichen Prüfstand II. Teil, RdU 2022, 5 (10).

50 Schulev-Steindl/Romirer/Liebenberger, Mobilitätswende: Klimaschutz im Verkehr auf dem rechtlichen Prüfstand I. Teil, RdU 2021, 237 (241).

Wohnbau- förderung ^{51,52}	Art 15 Abs 1 iVm Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG	Förderung von klimaverträg- lichen Bauten.	erheblich
Naturschutz	Art 15 Abs 1 B-VG	Erleichterungen für Be- willigungen für erneuerbare Energien, insbesondere Windkraft.	mittel
Straßenrecht/ Verkehrsrecht	Art 15 Abs 1/ Art 17 B-VG	stärkere Beachtung des Klimaschutzes in der Straßen- planung; Förderung des Aus- baus von Radwegen; Förderung des ÖPNV, Straßenrückbau. ⁵³	erheblich
Landwirtschafts- recht	Art 15 Abs 1/ Art 17 B-VG	Potenzial vor allem in der Förderungsverwaltung, Ziel- setzung: klimaverträgliche Landwirtschaft unter Beach- tung der unionsrechtlichen Rahmenbedingungen.	erheblich
Tourismus/ Sportrecht	Art 15 Abs 1/ Art 17 B-VG	hoheitliche Maßnahmen im Kompetenzbereich des Landes wenig ergiebig; Förderungsverwaltung (zB Schigebietszusammen- schlüsse, Beschneidungen, Tourismusförderung) jedoch wichtig.	erheblich
Veranstaltungs- recht	Art 15 Abs 1 B-VG	Aufstellen von Verboten für und Einschränken klima- schädlicher Veranstaltungen.	gering
Öffentliche Gebäude	Art 17 B-VG	thermische Sanierungen, effiziente Energiesysteme.	erheblich

51 Dazu schon *Bußjäger*, Wohnbauförderung und innovativer Föderalismus, WBFÖ 2003/2, 15, abrufbar unter <http://www.fgw.at/_docs/pdf/03/2003-2_Bussjaeger.pdf> (16.1.2023).

52 Beachte allerdings die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen, BGBl II 213/2017, 11 ff.

53 *Schulev-Steindl/Romirer/Liebenberger*, Mobilitätswende, I. Teil, 244; *Hollaus*, Maßnahmen 13.

II. Schlussresümee

Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung ist in Österreich auch im Bereich der Querschnittsmaterie Klimaschutz bundeslastig. Versäumnisse im Klimaschutz gehen daher nicht zwangsläufig auf das Konto des Föderalismus bzw. ist angesichts der Dominanz von Bundeskompetenzen besonders die Bundesebene in Pflicht zu nehmen. Das bedeutet aber keineswegs, dass die Rolle der Länder gering zu schätzen ist. Ihnen kommt im hoheitlichen Bereich vor allem im Bau- und Raumordnungsrecht eine erhebliche Verantwortung zu. Gerade in diesen Bereichen gilt es künftig, die vorhandenen Handlungsspielräume auszuschöpfen.⁵⁴ Das Potenzial, auf Landesebene Klimaschutz zu betreiben, vergrößert sich, wenn man auch die Privatwirtschaftsverwaltung in das Blickfeld einbezieht, doch stößt diese angesichts des geltenden finanzverfassungs- und finanzausgleichsrechtlichen Rahmens rasch an die Grenze der Finanzierbarkeit.

Es trifft somit wohl zu, dass auch die Länder ihre Verantwortung haben, wenn internationale und nationale Klimaziele erreicht oder eben nicht erreicht werden. Daraus zu schließen, zentrale Rechtsetzung wäre in jedem Fall effizienter und dabei einerseits das Innovationspotenzial föderaler Rechtsetzung zu unterschätzen und andererseits die Durchsetzungsfähigkeit zentraler Maßnahmen zu überschätzen, erweist sich dennoch als Trugschluss. Im Hinblick auf die eingangs aufgestellte Prämisse 3 ist daher zu erwidern, dass diese empirisch nicht belegt scheint, sondern es zu dieser Frage weiterer Forschung bedarf. Das Potenzial des Föderalismus als Innovationslabor sollte aber von den Ländern besser ausgeschöpft werden, gerade um der Kritik zu begegnen, dass Föderalismus ein bremsender Faktor in der Bekämpfung des Klimawandels darstellt.

54 Santa, Energieeffizienz und Klimaschutz im Alpenraum, in: Staudigl/Bußjäger (Hg), Von der „Revolution der Provinzen“ zur Zukunft des Alpenraumes. FS 50 Jahre ARGE ALP 1972–2022 (2022) 145 (147) führt etwa aus, dass gerade im Gebäudebestand ein enormes, noch nicht ausgeschöpftes Einsparpotenzial liegt und daher die Sanierungsraten deutlich angehoben werden müssten. Dies wird auch am Beispiel Deutschlands veranschaulicht. Vgl. dazu Reeh/Schäfer-Stradowsky, Das Gebäudeenergiegesetz – notwendige Novelle für den Klimaschutz, KlimR 8/2022, 240 ff.

Die Bund-Länder Koordinierung im Klimaschutz: Instrumente und Optimierungsbedarfe

I. Einleitung

Der folgende Artikel beruht auf Fakten sowie Erfahrungen aus der Sicht von zwei im Bereich Klimakoordination tätigen Länderexperten. Bei den Fakten wird angemerkt, dass schriftliche Referenzen zum Teil nicht offiziell als Quellen vorliegen bzw publiziert wurden oder inzwischen nicht mehr online zu finden sind. Insbesondere die erste Phase ab ca. 1990 ist schlecht dokumentiert.¹ Hinsichtlich der Erfahrungen sei vermerkt, dass es sich hier um subjektive Sichtweisen handelt und nicht ausgeschlossen werden kann, dass andere in den erwähnten Klimaschutzprozessen involvierte Personen abweichende Meinungen vertreten könnten.

Im Folgenden werden von den Autoren zunächst wichtige Meilensteine der Entwicklung, getrennt nach den Bereichen Klimaschutz und Klimawandelanpassung, mit Schwerpunkt Bund-Länder Koordinierung dargestellt. Zu Beginn wird auch auf den kommunalen Bereich Bezug genommen, da hier sowohl der Bund als auch die Länder einwirken und ebenso eine Bund-Länder Koordinierung stattfindet. Als Resümee werden Stärken und Schwächen der bisherigen Abstimmungsprozesse abgeleitet.

Daran anschließend sollen anhand der Entwicklungen der Länderstrategien in den Bereichen Klimaschutz und Klimawandelanpassung der Status quo als auch wahrzunehmende Trends aufgezeigt werden. Sodann wird der Optimierungsbedarf erörtert und konkrete Vorschläge gemacht.²

1 Siehe etwa Hackl, Wissenschaft & Umwelt 2001 – INTERDISZIPLINÄR Nr. 4; abrufbar unter <https://www.accc.gv.at/publ/UmwFor_Hackl.pdf> (12.12.2022).

2 Für den ersten Teil des Beitrags (Punkte II. und III.) zeichnet sich DI Drack, für den zweiten Teil (Punkt IV.) Mag. Egg verantwortlich.

II. Meilensteine in der österreichischen Klimaschutzpolitik und Erfahrungen in Bezug zur Bund-Länder Koordinierung

A) *Der Beginn – freiwillige Selbstverpflichtungen sowie der kommunale Bereich*

Klimaschutz bekam nach der Gründung des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) sowie der Publikation des ersten Sachstandsberichts im Jahr 1990³ einen „offiziellen“ Status. Nicht zufällig begann danach eine systematische Bearbeitung des Themas auch auf der Ebene der Bundesländer. Der Hauptimpuls kam damals durch Ansätze zu freiwilligen Klimaschutz-Selbstverpflichtungen, zwar sowohl in Bezug zu Kommunen als auch zur Staatenebene:

Der Beitritt der Bundesländer zum internationalen Klimabündnis europäischer Kommunen und Regionen mit indigenen Völkern⁴ war in vielen Fällen der Startpunkt, Aktivitäten auf Landesebene zu setzen. Einzigartig in Europa ist die 1993 begonnene langfristige Zusammenarbeit mit ausgewählten Regionen im Amazonasgebiet.⁵ Das Klimabündnis-Manifest zielt insbesondere darauf ab, Maßnahmen im eigenen Bereich zu setzen, aber auch weitere Verbündete wie Gemeinden zu gewinnen. Viele Klimabündnis-Beitritte in Gemeinden erfolgten durch Bewerbungen und Unterstützungen wie Spezialförderungen der Bundesländer. Die Folge war, dass Städte und Gemeinden Klimaschutz als Schwerpunktthema in der Verwaltung aufgriffen, unterstützt auch durch offene Klimabündnis-Arbeitskreise, aber auch erste Vernetzungstreffen. Das erste Öö. Klimabündnistreffen fand beispielsweise bereits am 6. November 1992 in Linz statt. In der Folge entstanden Klimabündnis-Regionalstellen, welche inzwischen in einigen Bundesländern starke operative Partner bei der Umsetzung von Bewusstseinsbildungsmaßnahmen und Beratungsprogrammen sind. Während in der kommunalen Abfallwirtschaft schon bald in den 90er-Jahren Gemeindeverbände gegründet wurden, stand bei den Klimathemen lange die Ehrenamtlichkeit im Vordergrund. Erst im Programm Klima- und Energiemodellregionen (KEM) des Klima- und Energiefonds war es ab 2015 vorgeschrieben, dass Modellregions-Manager:innen hauptberuflich tätig sein müssen.⁶

3 Siehe <<https://www.ipcc.ch/reports/>> (10.11.2022).

4 Siehe <<https://www.klimabuendnis.org/ueber-uns.html>> (10.11.2022).

5 Siehe <<https://www.klimabuendnis.at/ueber-uns/kb-ueber-uns>> (10.11.2022).

6 Siehe <<https://www.klimaundenergiemodellregionen.at/werden-auch-sie-klima-und-energie-modellregion/>> (10.11.2022).

Der Bund spricht die Gemeinden auch über weitere Programme wie klimaaktiv⁷ bzw Förderinitiativen an. Zuletzt wurde auch die EU ein wichtiger Akteur, indem eigene Schwerpunkte gesetzt werden und die Klimapolitik bei vielen Programmschwerpunkten mitberücksichtigt werden. So sind die Klimathemen in der Leaderperiode 2021–2027 als viertes Aktionsfeld vorgesehen.⁸ Die Zielsetzungen betreffen nicht nur Klimaschutz, sondern auch Klimawandelanpassung. Mit zeitlicher Verzögerung entstehen auch mehr und mehr Programme zu Klimawandelanpassung, etwa Klimawandelanpassungsregionen (KLAR!) als Ergänzung zu KEM.⁹

So erfreulich es ist, dass Kommunen nun viel an Unterstützung bekommen, so nachteilig ist die Komplexität der Schwerpunktthemen und Akteure in diesem Zusammenhang zu sehen. Bund-Länder-Koordinierung im Klimaschutz umfasst inzwischen in hohem Maße auch deren Abstimmungen bei ihren Klimainitiativen für Kommunen.

Auch die nationale Klimaschutzpolitik begann mit Bezug zu einem freiwilligen Klimaschutzziel. Anlässlich der Toronto-Konferenz im Jahr 1988 wurde die Empfehlung für einen Aktionsplan ausgesprochen, der auch vorsah, die Emissionen von CO₂ bis zum Jahr 2005 global um 20 %, bezogen auf die Emissionen des Jahres 1988 zu reduzieren. Die damalige Umweltministerin *Marilies Flemming* nahm diese Zielsetzung auf und bereits im Energiebericht 1990 erklärte sich die Bundesregierung dem Toronto-Ziel verpflichtet. Als Bekenntnis findet man die Zielsetzung dann noch in den Energieberichten 1993 und 1996 sowie im 1. Nationalen Klimabericht 1994 und im Klimaschutzbericht 1995.

Unter Bezug Toronto-Ziel kam es erstmals zur formalen Einbindung der Bundesländer und Abstimmungen fanden in Folge ab 1993 mit Unterbrechungen bis 1997 statt. In den letzten Jahren spielte die Verbindung zur internationalen Klimapolitik (Klimarahmenkonvention, Berliner Mandat, Kyoto-Konferenz) bzw zur EU eine zunehmend wichtigere Rolle.

In Entsprechung einer EntschlieÙung des Nationalrats vom 19. Jänner 1994 wurde ein Entwurf einer Artikel 15a B-VG Vereinbarung „über die Erreichung des CO₂-Emissionsreduktionszieles („Toronto-Ziel“) und die Emissionsreduktion anderer klimarelevanter Gase“ vom damaligen

7 Vgl dazu <<https://www.klimaaktiv.at/>> (10.11.2022).

8 Siehe <<https://www.leader.at/leader-2021-2027-37.htm>> (10.11.2022).

9 Vgl <<https://klar-anpassungsregionen.at/>> (10.11.2022).

Bundesministerium für Umwelt vorgelegt.¹⁰ Im Entwurf vom 23. März 1995 wurden im Art 1 folgende Ziele vorgeschlagen: Die bundesweite Erreichung einer 20 %-igen Reduktion der anthropogenen CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005, basierend auf den Emissionsdaten für das Jahr 1988 („Toronto-Ziel“), indem in den einzelnen Bundesländern jeweils die Emissionen von CO₂ im oben beschriebenen Ausmaß verringert werden. Eine gleichlautende Formulierung ohne Reduktionszielvorgabe wurde für die Treibhausgase Methan und Lachgas in einem Unterpunkt 2 vorgeschlagen. Gemäß Art 2 wären die Reduktionsziele für Methan und Lachgas einvernehmlich festzulegen und binnen zwei Jahre nach Inkrafttreten der Vereinbarung diese entsprechend zu erweitern gewesen. Ein Expertengremium („Klimastrategie-Komitee“) hätte laut Art 5 Abs 8 einen Vorschlag für die Emissionsreduktionsziele auszuarbeiten gehabt. Im Art 3 Abs 2 waren die Klimaschutz-Maßnahmen qualitativer Art gelistet. Laut Erläuterungen sollten diese jedenfalls (rasch) umgesetzt werden, jedoch auch weitere, die zur Zielerreichung notwendig wären. Im Art 4 waren „Klimaschutz-Berichte“ im zweijährigen Aktualisierungs-Rhythmus vorgesehen, und zwar für alle Vertragsparteien, dh auch jedes Bundesland wäre verpflichtet gewesen. Die Anforderungen wurden im Unterpunkt (2) spezifiziert. Es wären ua Emissionsbilanzen auf Bundesländerebene vorzulegen gewesen, obwohl man bei Methodenfragen damals noch am Anfang stand. Für die Evaluierung wäre ein aus 10 Wissenschaftlern bestehendes „Klimastrategie-Komitee“ laut Art 5, nominiert durch den Bund und die Bundesländer vorgesehen gewesen. Im späteren Entwurf vom 14. März 1997 waren 12 weisungsfreie unabhängige Wissenschaftler in einem „Klimabeirat“ vorgesehen.

Eine Quantifizierung der Maßnahmeneffekte wurde im Oktober 1996 durch das Umweltbundesamt durchgeführt.¹¹ Die für das Toronto-Ziel nötige Reduktion der CO₂-Emissionen beläuft sich auf 13,75 Mio. Tonnen CO₂ gegenüber dem Projektionswert für 2005. Als Summe der (realistischen, nicht nur der theoretischen) Reduktionspotenziale von etwa 60 im Detail angeführten Maßnahmen ergibt sich als Einsparpotential ca. 16,8 Mio. Tonnen CO₂.

Inhaltlich bleibt der Ansatz, die Zielsetzung im Art 1 primär auf Bundesländerebene und gekoppelt mit Länder-Treibhausgasbilanzen

10 Vgl <https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XIX/ME/ME_00035/index.shtml> (10.11.2022).

11 Vgl <https://www.researchgate.net/publication/319130498_Abschätzung_der_CO2-Minderungspotenziale_zur_Erreichung_des_Torontoziels_für_Osterreich_Evaluation_of_the_CO2_mitigation_potential_for_Austria_in_order_to_reach_the_Toronto_climate_target> (10.11.2022).

zu verankern ein Unikat. Die Länder bemängelten die Nichtbeachtung unterschiedlicher Voraussetzungen, Vorleistungen und struktureller Unterschiede. Der Bund wäre zudem bei Umsetzung von Art 1 gefordert gewesen, alle Bundesländer in vergleichbarem Maße etwa bei Investitionen im Bereich Öffentlichem Verkehr zu unterstützen. Im späteren Entwurf vom 14. März 1997 entfielen die Länder-Reduktionszielsetzungen („[...] *indem in jedem Bundesland die Emissionen von CO₂ durch geeignete Maßnahmen verringert werden.*“).

Im Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern zeigten sich einige Schwächen, die man auch bei späteren Strategieabstimmungen immer wieder findet: Eine zeitweise parallele sowohl bundesinterne Abstimmung als auch mit den Ländern koordiniert über das Umweltministerium hatte zur Folge, dass nur bedingt Fortschritte gemacht werden konnten. Noch wichtiger ist die Beachtung der Ausgewogenheit der Verpflichtungen von Bund und Ländern. Die letzten Abstimmungen erfolgen zwischen Ministerien, und daraus folgende Abschwächungen bei Bundesmaßnahmen erzeugen dann ein Ungleichgewicht bei Verpflichtungen im Vergleich zu den weiterhin konkreter formulierten Ländermaßnahmen. Ein weiterer wichtiger Abstimmungspunkt war die Frage der Finanzierung, die bereits damals nicht befriedigend gelöst werden konnte. Die Länder forderten eine durch den Bund bereitzustellende Finanzierungsbasis für die Maßnahmenumsetzungen. Zwar erhielten die Länder eine zweckgebundene Zusatzfinanzierung (Finanzzuweisung 0,8 Mrd. öS pro Jahr) und bundesseitig wurde das Förderbudget im Bereich Umweltförderung erhöht (um 0,3 Mrd. öS ab 1997). Dies war aber im Hinblick auf die Gesamtzielerreichung nicht ausreichend.

Rückblickend betrachtet gab es viel Bemühen seitens der Länder, Maßnahmen zu konkretisieren und auch die notwendige Finanzierung durch Vorschläge für Eingriffe in das Steuersystem mit zu berücksichtigen. Letztlich erwies sich das Instrument einer 15a B-VG-Vereinbarung als nicht geeignet, die komplexen Anforderungen der Ziel- und Maßnahmenplanung regeln zu können. In der Folge wurde der Weg verfolgt, das Instrument einer 15a B-VG-Vereinbarung nur für fachlich engere Bereiche anzuwenden. So wurde als eine der wesentlichen Umsetzungsmaßnahmen der „Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels“ (Klimastrategie 2008/2012) im Sektor Raumwärme eine Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Qualitätsstandards für die Wohnbauförderung mit dem Zweck der Reduktion von Treibhausgasemissionen abgeschlossen,

welche am 22. Jänner 2006 in Kraft getreten ist.¹² In der Folge kam es zu Weiterentwicklungen dieser Vereinbarung verknüpft mit dem Finanzausgleich.¹³

Vorschläge zu Art 15a B-VG-Vereinbarungen gab es seitens der Länder auch als Alternative zu einem Klimaschutzgesetz bzw zu einem Klimaschutz-Verantwortlichkeitsmechanismus. Maßnahmenplanungen auf breiterer Ebene mündeten hingegen in nationale Klimaschutzstrategien, Bund-Länder-Maßnahmenprogramme und zuletzt den Nationalen Energie- und Klimaplan laut EU-Governance-Verordnung.¹⁴ Ein wichtiger Schritt war, dass die EU im Rahmen der Energieunion vorschrieb, dass die Mitgliedsländer Klimaschutz und Energie gemeinsam in integrierten Strategien planen müssen.

Die Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Länder wurden fortgesetzt, nachdem sich als Ergänzung zur Klimarahmenkonvention im Rahmen des Berliner Mandates die Erstellung eines Zusatzprotokolls zur Treibhausgasreduktion abzeichnete. Vor der 3. UN-Klimakonferenz in Kyoto 1997 regte das Land Oberösterreich im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer an, dass es für Klimaschutz einen permanenten gemeinsamen Ländervertreter geben sollte. Diese Funktion wird seit 1998 von *Andreas Drack* ausgeübt. Als gemeinsamer Ländervertreter konnte er dann auch bewirken, Mitglied im Interministeriellen Komitee Klima (IMK) zu werden. Die permanente Abstimmung zwischen Bund und Länder erfolgte im „Kyoto-Forum“ unter Vorsitz des Umweltministeriums und Co-Vorsitz des gemeinsamen Länderverreters. Mitglieder waren Expert:innen von Bund und Ländern aus dem Bereich Klimaschutz und aus den Finanzabteilungen sowie dem Finanzministerium. Ab dem Jahr 2000 wurde die Funktion eines Klimaschutzbeauftragten in Oberösterreich etabliert, um auch die bundeslandinterne Koordinierung zu stärken. Weitere Bundesländer folgten diesem Beispiel.

12 BGBl II 19/2006.

13 Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen, BGBl II 19/2006 idF BGBl II 251/2009.

14 Art 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl 2018 L 328/1.

B) Österreichische Klimaschutzpolitik im Rahmen des Kyoto-Protokolls sowie Ankauf von Emissionsberechtigungen

Mit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls im Jahr 1997 und der EU-internen Lastenaufteilung bei den Reduktionszielen beginnt die Phase eines verpflichtenden Klimaschutzregimes. Zu Beginn spielte das nationale Toronto-Ziel noch eine Rolle, indem die Europäische Kommission dieses Ziel beim Vorschlag für die Lastentragung durch Österreich aufgriff und durch die Einbeziehung anderer Treibhausgase minus 25 % (Durchschnitt 2008–2012 in Bezug zu 1990) für unser Land vorschlug. Österreich beharrte auf ein geringeres Klimaschutzziel und in schwierigen Verhandlungen wurde das Ziel dann auf minus 13 % vermindert. Im Hinblick auf die Erreichung des nationalen Klimaschutzziels im Kyoto-Protokoll entstanden gemeinsame Klimaschutzstrategien und Maßnahmenpläne unterstützt durch thematische Bund-Länder-Arbeitsgruppen.¹⁵ Als Haupthindernis erwies sich, dass letzte Abstimmungen (=Abschwächungen) nur mehr bundesintern ohne Transparenz für die Länder erfolgten. Die Maßnahmen waren aus der Sicht der Länder dann nicht mehr geeignet, die Zielerreichung zu gewährleisten. Die Anpassung der Klimastrategie 2007 fand keine Zustimmung der Länder (keine Kenntnisnahme bei der LH-Konferenz), da die Reduktionspotenziale im Verkehrssektor entsprechend dem Evaluierungsbericht des Umweltbundesamtes bzw der Österreichischen Energieagentur höher, beim Kleinverbrauch (Raumwärme) hingegen weiterhin zu optimistisch gesehen wurden. Bei der Landesumweltreferent:innenkonferenz 2007 wurde der Bund aufgefordert, die Strategie mit den Ländern neu zu verhandeln. Der Bund bestand aber auf die einseitig im Ministerrat verabschiedete Klimastrategie-Anpassung 2007.

Österreich erreichte das Kyoto-Ziel nur durch Zukauf von Emissionszertifikaten aus Klimaschutzprojekten im Ausmaß von 69 Mio. Tonnen bzw Kosten in der Höhe von 425 Mio. Euro. In der sogenannten JI/CDM-Kommission erfolgte die Projektauswahl, die operative Umsetzung erfolgte durch die KPC. Der gemeinsame Ländervertreter für Klimaschutz hatte die Funktion des Co-Vorsitzenden inne. Positiv ist zu erwähnen, dass vergleichsweise nachhaltige Projekte ausgewählt wurden (insbesondere keine R23-Projekte) und getrachtet wurde, nationale Wertschöpfung zu generieren.¹⁶

15 Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels (2002); Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008-2012 (2007).

16 Siehe <https://www.publicconsulting.at/fileadmin/user_upload/media/publicconsulting/JICDM_Bericht_2015.pdf> (29.11.2022).

Ursprünglich bestand der Bund auf einer Mitfinanzierung beim Ankauf der Emissionsberechtigungen durch die Länder. Die Länder konnten das mit Hinweis auf die Nicht-Mittragung der Klimastrategie-Anpassung 2007 durch die ungenügende Einbindung im Rahmen der politischen Abstimmungen mit dem Umweltminister bei der Landesumweltreferent:innenkonferenz im Juni 2010 abwenden. Im Gegenzug wurde eine Kostenbeteiligung der Länder für spätere Verpflichtungsperioden vereinbart.

C) Österreichische Klimaschutzpolitik im Rahmen des Klimaschutzgesetzes

International wirkte das Kyoto-Protokoll (Doha Amendment 2012) weiter, auch wenn sich weniger Länder hierzu verpflichtet haben. Die EU leitete daraus ein minus 20 %-Ziel bei den Treibhausgasemissionen bis 2020 in Bezug zu 1990 ab. Ab 2005 erfolgte die Trennung in die Bereiche Emissionshandel (Großemittenten in der Industrie und Energieversorgung) mit Hauptzuständigkeit EU und den Zuständigkeitsbereichen der Mitgliedsländer („*Effort Sharing*“: Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft, F-Gase). Die Aufteilung der Zielsetzungen zwischen den Mitgliedsstaaten bezieht sich ab 2013 nur mehr auf den *Effort Sharing*-Bereich mit Bezugsjahr 2005. Nach außen hin tritt die EU ab nun mit EU-Gesamtzielen mit Bezugsjahr 1990 auf, die Trennung in die beiden Emissionsbereiche ist eine EU-interne Vorgangsweise.

Für diese Periode bis 2020 ist das 2011 in Kraft getretenen Bundesklimaschutzgesetz¹⁷ (kurz: KSG) von besonderer Relevanz. Die Genese dieses Gesetzes dauerte einige Jahre. Die Gesetzesinitiative ist als Konsequenz des damaligen Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) auf zuvor schwierigen Abstimmungen zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen den Ministerien zu sehen. Ursprünglich zielte der Entwurf auf das Kyoto-Ziel (Zielperiode 2008–2012) ab.

Besonders erwähnenswert ist Art 2 im Entwurf des Klimaschutzgesetzes vom 9.6.2008,¹⁸ der für den Art 11 B-VG einen neuen Abs 10 vorsah. Die Novellierungsanordnung lautete wie folgt:

17 BGBl I 106/2011 idgF.

18 Siehe <https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME_00204/index.shtml> (10.11.2022).

„Dem Art. 11 wird folgender Abs. 10 angefügt:

(10) Soweit ein Bedürfnis nach Regelung als vorhanden erachtet wird, können durch Bundesgesetz

- 1. aufgeteilt nach Ländern zeitraumbezogene Höchstmengen von Treibhausgasemissionen oder Mindestanteile erneuerbarer Energieträger an der gesamten Energieerzeugung oder*
- 2. Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, insbesondere zur Reduktion von Treibhausgasemissionen,*

festgelegt werden. Zur Absicherung der Erfüllung dieser Festlegungen kann durch Bundesgesetz ein Sanktionsmechanismus eingerichtet werden.“

Erwähnenswert ist auch § 3 KSG, welcher im Bezug zu einer Anlage im Gesetz sektorale Treibhausgas-Höchstmengen für Ministerien und Länder vorsah, welche bei Nichteinhaltung die Lasten zu tragen gehabt hätten. Raumwärme wurde als Sektor gänzlich den Ländern zugeordnet, Verkehr hingegen drei Ministerien und den Ländern. Wären für diesen Sektor mit gemeinsamer Verantwortung keine Einigung über eine Aufteilung erzielt worden, hätten im Fall der Überschreitung der Höchstmengen von Treibhausgasemissionen Bund und Länder die Lasten im Verhältnis 50:50 zu tragen gehabt.

Die Länder lehnten den vom damaligen Lebensministerium erarbeiteten Entwurf eines Klimaschutzgesetzes bzw den Entwurf einer Verfassungsbestimmung zur einseitigen Festlegung von klimaschutzrelevanten Verpflichtungen der Länder durch den Bund aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken ab. Erschwerend kam hinzu, dass der Bund auf EU-Ebene die Aufteilung der Klimaschutzziele der Mitgliedsländer ohne Einflussnahme der Länder verhandelt hat. Der Bund profitierte zudem in höherem Maße aus klimaschutzrelevanten Einnahmen wie Versteigerungserlösen aus dem EU-Emissionshandel oder aus erhöhten Einnahmen der Mineralölsteuer und Mehrwertsteuer durch den preisinduzierten Kraftstoffexport („Tanktourismus“). Diesbezüglich forderten die Länder regelmäßig verbesserte Rahmenbedingungen für die Länder.

Es zeichnete sich ab, dass es zu den vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen keine notwendige Zweidrittelmehrheit im Parlament geben würde. Die Verfassungsbestimmungen blieben in den Entwürfen aus verhandlungsstrategischen Gründen dennoch weiterhin enthalten und wurden erst im Entwurf Jänner 2010 nicht mehr weiterverfolgt.

Die Landesumweltreferent:innenkonferenz hat in ihrem auch vom damaligen Umweltminister mitgetragenen Beschluss am 20.6.2008 die Notwendigkeit einer Abstimmung im Rahmen des Kyoto-Forums beschlossen. Bei der Sitzung des Kyoto-Forums im Juli 2008 haben die Länder zwei wesentliche Forderungen dargelegt: Der Bezug eines allfälligen Gesetzes auf das Jahr 2020 (und nicht die Kyoto-Periode 2008–2012, da hierzu bereits in Form von Art 15a B-VG-Vereinbarungen zu Gebäuden konkrete Verpflichtungen eingegangen wurden) und ein rechtlicher Rahmen in Form einer Art 15a B-VG Vereinbarung (und nicht einer bundesverfassungsgesetzlichen Regelung). Die Länder erarbeiteten in Folge als Gegenvorschlag einen Entwurf einer Art 15a B-VG Vereinbarung, um als gleichrangige Verhandlungspartner mit dem Bund zu einer Lösung zu kommen. Zudem diente den Ländern eine von diesen beauftragte Studie der Österreichischen Energieagentur zum Einflussbereich von Bund und Ländern auf die Treibhausgasreduktionen in den Sektoren als wichtige Argumentationsgrundlage.¹⁹ Der Weg zu einem Klimaschutzgesetz wurde schlussendlich durch eine politische Bund-Länder Einigung bei der Landesumweltreferent:innenkonferenz im Juni 2010 geebnet.

Das Gesetz trat Ende 2011 in Kraft. Das Kyoto-Forum wurde durch das Nationale Klimaschutzkomitee ersetzt, welches Vertretungen aus unterschiedlichen Bereichen berücksichtigte (bspw aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und anfangs auch politische Vertretungen der Parlamentsparteien). Für die Länder war dieser Wechsel durch die Größe und das Format des neuen Gremiums nachteilig. Bei Abstimmungen etwa musste man mit Enthaltung reagieren, da länderinterne Vorabstimmungen nicht möglich waren. Über informelle und anlassbezogene offizielle Treffen konnte die Zusammenarbeit auf der Ebene der Klimakoordination zwischen Bund und Länder gut weiterverfolgt werden.

Ein Klimaschutz-Verantwortlichkeitsmechanismus wurde im Klimaschutzgesetz verankert, wobei hierzu eine gesonderte Vereinbarung abzuschließen gewesen wäre. Eine Umsetzung erfolgte im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes²⁰ im § 29. Die Länder konnten sich mit einem Finanzanteil von 20 % beim Kauf allfälliger Emissionsberechtigungen für den Ankauf von Emissionsberechtigungen zwecks Zielerreichung durchsetzen. Der Vorschlag des Bundes lag argumentiert

19 Endbericht „Möglichkeiten der Bundesländer zur Beeinflussung der THG-Emissionen“ im Auftrag der Bundesländer; Österreichische Energieagentur (AEA), Wien Juli 2009; nicht publiziert; Zusammenfassung siehe Anhang.

20 BGBl I 116/2016 idgF.

mit Zuständigkeiten laut Bundesverfassung zu Beginn generell bei 50 %, blieb für gemischte Verantwortungsbereiche auch noch im Entwurf des Klimaschutzgesetzes vom 9.6.2008 im § 3 Abs 4 enthalten. Die Länder verwiesen ihrerseits auf Basis einer beauftragten Studie der Österreichischen Energieagentur darauf hin, dass ihr Einfluss auf die Treibhausgasemissionen durch mögliche Klimaschutzmaßnahmen 15 % ausmacht.²¹ Der Mechanismus kam bislang nicht zur Anwendung, da das nationale Klimaschutzziel 2020 (minus 16 % laut Entscheidung 406/2009/EG) auch durch den Treibhausgas-mindernden Einfluss der Corona-Krise erreicht werden konnte.²²

D) Österreichische Klimaschutzpolitik im Rahmen des Pariser Übereinkommens und des EU-Green Deals

Mit dem Pariser Übereinkommen im Jahr 2015 begann eine neue Dynamik in der internationalen Klimapolitik. Der Ansatz beruht zwar auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, andererseits war das die einzige Option, auch die Entwicklungsländer, insbesondere Schwellenländer zu Klimaschutz zu verpflichten. Die Folgen des Klimawandels wurden weltweit immer sichtbarer und der Fokus verlagerte sich zunehmend auf die Erreichung des globalen 1,5 Grad-Ziels, zuletzt bestätigt bei den Klimakonferenzen in Glasgow 2021 (COP 26) und Scharm el Sheikh (COP 27). Mit dem Grünen Deal bzw dem Ziel der Klimaneutralität 2050 in der EU leistete die EU Pionierarbeit und auch Länder wie China und Indien übernahmen vergleichbare aber längerfristige Zielsetzungen. Mit der Verschärfung des EU-Klimaschutzziels 1990/2030 von minus 40 % auf minus 55 % sowie den dazugehörigen Vorschlägen im Paket „Fit for 55“ im Jahr 2021 entstand eine enorme gesteigerte Umsetzungsdynamik.²³ Mit der Klimaneutralität laut Zielsetzung der Bundesregierung im Jahr 2040 ist Österreich noch ambitionierter. Der Einfluss im von der EU geregelten Emissionshandelsbereich ist allerdings beschränkt.

Der notwendige Strukturwandel wird inzwischen unterstützt durch enorme Kostendegressionen bei Erneuerbaren Energietechnologien

21 Endbericht „Möglichkeiten der Bundesländer zur Beeinflussung der THG-Emissionen“ im Auftrag der Bundesländer; Österreichische Energieagentur (AEA), Wien Juli 2009; nicht publiziert; Zusammenfassung siehe Anhang.

22 Vgl. <<https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0816.pdf>>, dort insbesondere die Seiten 40 und 42, (29.11.2022).

23 Ein guter Überblick zum Stand der Klimaschutzpolitik ist in den jährlichen Klimaschutzberichten des Umweltbundesamtes ersichtlich, online abrufbar im Bereich „Klima“ <<https://www.umweltbundesamt.at/studien-reports>> (10.11.2022).

wie Photovoltaik, Windkraft und Batteriespeichern. Zudem sind Erneuerbare Energieträger vom Potenzial her riesig und weltweit werden künftig viele, auch demokratische Länder, Erneuerbare Energieträger etwa in Form von Wasserstoff exportieren. Es zeichnet sich eine Vision eines künftigen Energiesystems mit Erneuerbaren ab. Der Übergang wird viel kosten, aber Nichthandeln wird uns noch teurer kommen.

E) Erfahrungen der Bund-Länder-Koordinierung im Bereich Klimaschutz

Die Klimapolitik ist eine sehr komplexe Angelegenheit: es gibt eine starke Verflechtung aller Ebenen, namentlich der internationalen UN-Ebene, der EU, dem Bund, den Länder und den Gemeinden. Aufgrund der vielen Sektoren und Aktivitätsfelder sind auch umfassende Abstimmungen innerhalb der Gebietskörperschaften notwendig. Alle Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche sind betroffen und Medien, Zivilgesellschaft und Forschung sind starke Player. Die Zeit drängt und die notwendigen Maßnahmen zielen im Wesentlichen auf vielfältige Transformationen ab, welche nicht nur Technologien sondern auch soziale Innovationen betreffen. Trotz dieses schwierigen Rahmens haben die Länder in den letzten zwei Jahrzehnten erfolgreich Schritte gesetzt, um notwendiges Know-how aufzubauen und die Bund-Länder-Abstimmungen im Klimaschutzbereich professionell wahrnehmen zu können:

Die Funktion des gemeinsamen Ländervertreters für Klimaschutz ist wichtig. Erst durch diese Funktion erfolgte eine Einbeziehung in wichtige, sonst nur bundesinterner Gremien. Erwähnt werden als Beispiele das inzwischen aufgelöste Interministerielle Komitee Klima (IMK), die JI/CDM-Kommission, thematische Arbeitsgruppen wie Internationale Klimafinanzierung, Emissionshandel oder der Förderbeirat „klimaaktiv mobil“. Der gemeinsame Ländervertreter konnte auch bei UNFCCC-Klimakonferenzen in Europa unkompliziert teilnehmen und Prozesswissen hierzu erlangen. Eine zentrale Ansprechperson erleichterte aber auch immer Prozessabstimmungen mit dem Bund sowie externer Partner wie dem Klima- und Energiefonds, Forschungsstellen, Sozialpartner und NGO's.

Die Funktion der Klimakoordinator:innen auf Bundeslandebene hat sich bewährt. Angesichts immer kurzfristigerer notwendiger Abstimmungen mit dem Bund können nur mit derartigen Funktionen die Abstimmungen innerhalb eines Bundeslandes bzw zwischen den Bundesländern funktionieren.

Bis 2014 erfolgten die Gesamtabstimmungen durch den gemeinsamen Ländervertreter, vor allem im Kyoto-Forum bzw dessen Co-Vorsitz-Funktion bis 2010. Seit 2015 existiert die Landesklimaschutzreferent:innenkonferenz mit jährlich wechselndem Vorsitzland. Seitdem erfolgt die Gesamtklimakoordinierung immer in guter Kooperation durch das Vorsitzland und dem gemeinsamen Ländervertreter. Durch die neuen Möglichkeiten (zB Videokonferenzen) wurde eingeführt, sich auf der Ebene der Länder-Klimakoordinierungsstellen regelmäßig im Monats- sowie mit dem Klimaschutzministerium im Vierteljahres-Rhythmus zu treffen.

Die Erfahrung zeigt, dass die meisten Fortschritte sowohl auf inhaltlicher Ebene als auch bei Prozessoptimierungen im informellen Weg passieren. Netzwerke und eine Vertrauensbasis zu anderen Akteuren zu haben sind wichtig. Damit stehen die Klimakoordinator:innen in einem Spannungsfeld zwischen formalen Verwaltungsbestimmungen und einer notwendigen offeneren Arbeitsweise. Eine hohe Motivation zum Thema Klimaschutz bis hin zum persönlichen Lebensstil, Breiten- und Prozesswissen sowie Kompromissbereitschaft sind Grundvoraussetzungen, diese Koordinierungsarbeit erfolgreich ausüben zu können.

III. Meilensteine in der österreichischen Klimapolitik bei Klimawandelanpassung und Erfahrungen in Bezug zur Bundesländer Koordinierung

A) Werdegang der strategischen Bearbeitung von Klimawandelanpassung in Österreich

Klimawandelanpassung wird erst seit vergleichsweise kurzer Zeit auf Strategieebene in Österreich bearbeitet, obwohl schon als Ziel in der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und im Kyoto-Protokoll verankert. Das Übereinkommen von Paris (UNFCCC 2015) hebt im Art 7 die Anpassung an den Klimawandel als wichtige zweite Säule der Klimapolitik hervor.

Im EU-Projekt AMICA („*Adaptation and Mitigation – an Integrated Climate Policy Approach*“; 2005–2007) begann das Land Oberösterreich eine systematische Bearbeitung des Themas und es gelang eine Integration dieses Arbeitsbereichs auch im internationalen Programm Klimabündnis. Es galt insbesondere, die Skepsis zu Klimawandelanpassung zu überwinden, da zu Beginn die Sichtweise überwog, dass Klimawandelanpassung die Antwort auf eine nicht erfolgreiche Klima-

schutzpolitik sei. Zu beachten ist zudem, dass die Hochwasserereignisse im August 2002 und der Hitzesommer 2003 Ereignisse waren, die bereits mit dem Klimawandel assoziiert wurden.

Im Kyoto-Forum wurde vom gemeinsamen Ländervertreter vorgeschlagen, eine nationale Klimawandelanpassungsstrategie zu erarbeiten. Auf Initiative des Kyoto-Forums wurde mittels eines informellen Workshops im September 2007 der Auftakt zu den konkreten Arbeiten an einer nationalen Anpassungsstrategie gegeben. Im Jahr 2008 startete ein Vorbereitungsprogramm in Form einer Studie²⁴ sowie Workshops, bei der auch der gemeinsame Ländervertreter mitwirkte bzw. er die Erfahrungen aus dem Projekt AMICA einbrachte.

Am 16.6.2009 fand ein Kick-off für die Ausarbeitung der Österreichischen Klimawandelanpassungsstrategie statt. Im Oktober 2012 wurde die österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (BMLFUW 2012) verabschiedet. Sie bildet einen umfassenden Rahmen, um sukzessive die notwendigen Schritte in der Anpassung zu setzen.

Die Österreichische Klimawandelanpassungsstrategie wird laufend weiterentwickelt. Basis hierfür sind die sogenannten Fortschrittsberichte. Der erste Fortschrittsbericht zum Status quo der Anpassung in Österreich wurde 2015 im Ministerrat verabschiedet (BMNT 2015), die Strategie zur Anpassung an den Klimawandel im Jahr 2017 aktualisiert. Bei der Erstellung des zweiten Fortschrittsberichts wurde methodisch mehr auf die Einbindung von Stakeholdern in Form von Workshops gesetzt. Dies hat den Vorteil, dass die Gesamtsituation in den Handlungsfeldern einfacher sichtbar wird. Andererseits gelingt mit diesem Ansatz keine umfassende Einbindung aller betroffenen Stellen. Die Bundesländer haben dieser Methodik jedenfalls den Vorzug gegenüber einer aufwändigeren Detailbefragung zu jeder Einzelmaßnahme gegeben und waren in den Workshops abgestimmt ausreichend vertreten. Im September 2021 erschien der zweite Fortschrittsbericht und die Österreichische Klimawandelanpassungsstrategie wird 2023 aktualisiert. Näheres zum Stand der Strategie sowie den Fortschrittsberichten findet man auf der Homepage des Klimaschutzministeriums.²⁵

24 „Anpassungsstudie“ - Ist-Stand-Erhebung zur Anpassung an den Klimawandel in Österreich; Institut für Soziale Ökologie, Universität Klagenfurt, Umweltbundesamt, Institut für Meteorologie, Universität für Bodenkultur Wien, OÖ Akademie für Umwelt und Natur, vgl dazu <https://www.accc.gv.at/pdf/Anpassungsstudie_Endbericht_20_1_%5B1%5D.pdf> (29.11.2022).

25 Siehe <https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/anpassungsstrategie/eu-anpassungsstrategie-2021.html> (29.11.2022).

Auch die Rolle der EU bei Klimawandelanpassung hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt. Am 16.4.2013 präsentierte die Europäische Kommission erstmalig eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (EK 2013), abgelöst durch eine im Rahmen des Green Deal am 24.2.2021 veröffentlichte neue, ehrgeizigere Anpassungsstrategie.²⁶ Primär soll die Umsetzung bei den Mitgliedsstaaten liegen, unterstützt durch verstärkte proaktive Maßnahmen auf EU-Ebene wie das EU-Satellitenprogramm COPERNICUS. Die EU-Berichtsanforderungen für die Anpassung sind im Rahmen der Governance-Verordnung der Energieunion geregelt.²⁷

B) Erfahrungen der Bund-Länder-Koordinierung im Bereich Klimawandelanpassung

Im Gegensatz zu Klimaschutz begannen die Abstimmungen auf Strategieebene bei Klimawandelanpassung als gemeinsamer Bund-Länder-Prozess. Die Gesamtabstimmungen laufen seither gut und seit 2015 erfolgen auch gemeinsame Umsetzungen bei Querschnitts- und Forschungsthemen, welche zuvor partnerschaftlich auf der Ebene der Klimakordinierungsstellen abgestimmt und auf politischer Ebene bei der Klimaschutzreferent:innenkonferenz beschlossen werden (zB Klimaszenarien für Österreich und die Bundesländer (ÖKS15), jährlicher Klimastatusbericht, Vorsorgecheck Naturgefahren im Klimawandel, KLAR!-Regionen, Praktiker Netzwerk zu Klimawandelanpassung). Erleichternd ist sicherlich, dass es im Gegensatz zu Klimaschutz bei Klimawandelanpassung abstraktere Zielsetzungen und geringeren Umsetzungsdruck gibt. Das könnte sich aber ändern, falls der Klimawandel weiterhin ungebremsst stattfindet.

IV. Bund-Länder Klima-Governance

Im Bereich des Klimaschutzes wurden mittlerweile eine Vielzahl von Vorhaben geplant, vorbereitet, abgestimmt, verhandelt oder umge-

²⁶ KOM (2021) 82 final.

²⁷ Verordnung (EU) 2018/1999 vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl 2018 L 328/1.

setzt,²⁸ bei denen jeweils hohe finanziellen Auswirkungen auf die Länder zu erwarten sind. Ein konkreter Zielpfad zur Erreichung der Klimaneutralität Österreichs bis 2040 konnte bisher vom Bund nicht vorgelegt werden.

Inzwischen hat sich das Zwei-Säulen-Prinzip in der Klimapolitik etabliert, das einerseits auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen zur direkten Minderung des Klimawandels, andererseits auf die Anpassung an jene Auswirkungen der Klimaänderung setzt, die nicht mehr vermeidbar sind. Daher sollte die Klimawandelanpassung gesetzlich verankert und im Bund-Länder Klima-Maßnahmenpaket stärker integriert werden.

Eine grobe Einschätzung der Kosten bis zum Jahr 2030 ist auf Basis vom NEKP²⁹ (bis zu € 173 Mrd.), Klimaschäden/Anpassung (ca. € 44 Mrd., COIN-Projekt) und Zertifikatsankäufe im WEM-Szenario (bis zu € 9 Mrd., lt. RH-Bericht) möglich und ergibt € 226 Mrd. Das sind ca. € 25 Mrd. pro Jahr für Energie-, Mobilitäts-, Klima-, Klimawandelanpassungsmaßnahmen und Klimaschäden bis 2030. Dies würde ca. 11 % vom Staatshaushalt in der Größenordnung der Ausgaben für Bildung entsprechen. Dies soll nur eine grobe Annäherung darstellen und verdeutlichen, dass es bisher keine ausreichend genaue Gesamtbetrachtung der wesentlichen Maßnahmen im Bereich Klimaschutz und Klimawandelanpassung von Bund und Ländern gibt.

A) Der Beitrag der Länder in der Klima-Governance

Die Bundesländer sind sich ihrer Verantwortung bewusst. Klimaschutz, Energiewende und die Anpassung an den Klimawandel brauchen Ziele, ein Maßnahmenprogramm und ein begleitendes Monitoring.

28 Vgl. Nationaler Energie- und Klimaplan (NEKP), Österreichische Wärmestrategie, Österreichische Wasserstoffstrategie, Österreichische Biodiversitätsstrategie 2030+, Klimaschutzgesetz (KSG)-neu, Bundes-Energieeffizienzgesetz - EeffG, Erneuerbare-Ausbau-Gesetz (EAG), Erneuerbare-Wärme-Gesetz (EWG), Umweltförderungs-gesetz-Novelle, ökosoziale Steuerreform, etc.

29 Österreichs integrierter „Nationaler Energie- und Klimaplan“ (NEKP 2019), abrufbar unter <https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/energie_klimaplan.html#:~:text=Die%20%C3%B6sterreichische%20Bundesregierung%20hat%20Ende,36%20Prozent%20aus%20EU%20Vorgaben> (29.11.2022).

Aus welchem Jahr stammt die aktuelle Landes-Klimastrategie?

	Bgld	Ktn	Stmk	NÖ	OÖ	Sbg	T	Vbg	W
Landes-Klima-strategie	2019	2023*	2017	2019	2023	2012	2021	2021	2021
Maß-nahmen-pläne	2019	2019	2022	2020	2023	2021	2022	2021	2022

*noch nicht beschlossen mit Stand 30.11.2022.

Die nationale Klimawandelanpassungsstrategie wird in sechs Bundesländern als Teil der Landesstrategie aufgenommen, wenn sie von der LH-Konferenz zur Kenntnis genommen wurde. In mehreren Bundesländern ist geplant, zukünftig in den Klimastrategien noch stärker die Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Industrie, F-Gase und Gesundheit zu integrieren.

Hauptsächlich werden Ziele, Strategien und zentrale Vorhaben in folgenden Sektoren definiert:

- Klimaschutz,
- Klimawandelanpassung,
- Energie,
- Mobilität/Verkehr,
- Gebäude,
- Raumordnung,
- Regionalentwicklung,
- Wirtschaft und Innovation.

In allen Klimastrategien der Länder wurden Ziele zum Ausbau Erneuerbarer Energien beschlossen und in der Mehrheit wurden sektorale Klimaschutzziele und Energieeffizienzziele festgelegt. Es werden die Strategien der Bundesländer regelmäßig überarbeitet, insbesondere dann, wenn sich wesentliche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ändern. Für das Monitoring der Klimastrategien werden von der Mehrheit der Bundesländer Indikatorensysteme eingesetzt. Die jährliche Entwicklung der Treibhausgasemissionen wird laufend im Rahmen der Bundesländer-Luftschadstoffinventur erfasst. Von der Mehrheit der Bundesländer werden jährliche Umsetzungsberichte ausgearbeitet.

Zur Bewältigung dieser sektorübergreifenden Klimakoordination mussten neue Strukturen geschaffen werden, daher gibt es seit etwa zehn Jahren in allen Bundesländern Klimaschutz-Koordinationsstellen. Zur besseren Einbindung der in der Klimastrategie bearbeiteten Fachthemen werden inzwischen in sieben von neun Bundesländern fixe Landesarbeitsgruppen eingesetzt. Eine verbesserte und schnellere politische Abstimmung wird durch ein eigenes politisches Gremium (zB Landes-Klimakabinett) erreicht, das ebenfalls inzwischen in sieben von neun Bundesländern eingerichtet wurde.

Im Zuge der Strategieerarbeitungs-, Umsetzungs- und laufenden Abstimmungsprozesse haben sich folgende Organisationsstrukturen in den Ländern etabliert:

	Anzahl Länder
Koordinierungsstelle mit klarem Auftrag	9
fixe Landesarbeitsgruppe (beamtet)	7
politisches Gremium (zB „Landes-Klimakabinett“)	7

B) Überlegungen zur Novellierung des nationalen Klimaschutzgesetzes und Optimierungsbedarfe

Dieser Teil befasst sich mit den Handlungsspielräumen der Bundesländer für den Klimaschutz sowie den Möglichkeiten zur Verbesserung der Klima-Governance.

Die Klima-Governance zeichnet sich durch komplizierte Kompetenzaufteilungen und durch zahlreiche horizontale und vertikale Abhängigkeiten aus, woraus ein erhöhter Koordinationsaufwand resultiert. Dies bedeutet für die Akteure der Landesverwaltungen die Zusammenarbeit in wechselnden Konstellationen mit vielschichtigen Vernetzungsstrukturen und Entscheidungsprozessen. Länder bewegen sich an einer entscheidenden Schnittstelle: einerseits nah an den Gemeinden mit den konkret betroffenen Bürger:innen, andererseits eingebunden in die Gesetzgebungen der höheren Ebenen.

Neben den formalen Begutachtungsprozessen zur Bearbeitung von nationalen Strategien und Bundesgesetzen werden verschiedene informelle Koordinations- und Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern durchgeführt. Das Schwergewicht liegt inzwischen bei formalen Begutachtungsprozessen des Bundes mit einer verstärkten Aktivierung von Expert:innen in unterschiedlichen Arbeitsteams sowie die Nutzung vielfältiger Netzwerke.

1. Erschwerte Klimapolitik in föderalen Systemen?

Ein Mangel an sektorübergreifender fachlicher und politischer Koordination führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu widersprüchlicher und auch lückenhafter Klimapolitik. Da die Anzahl der beteiligten Akteure in der fachlichen und politischen Abstimmung sehr hoch ist, kommt es immer wieder zu Blockaden, Verzögerungen oder schlechten Kompromissen. Auch ökonomische Rivalitäten unter den Bundesländern können zu einer Nivellierung von Standards nach unten führen, die von *Bußjäger* treffend als „race to the bottom“³⁰ beschrieben wurden. In relativ jungen Handlungsfeldern wie der Klimawandelanpassung kann eine breit angelegte Strategie wenig bewirken, wenn sie gesetzlich nicht verankert ist und auf eine unklare Kompetenzverteilung trifft.

2. Vorteile föderaler Systeme in der Klimapolitik

Eine sehr gut ausgeprägte Klima-Governance kann zu gemeinsamen Lernprozessen führen und einen positiven Wettbewerb in Gang setzen.³¹ Die regionale Autonomie kann zur Stärke werden und die Flexibilität erhöhen, um eine bessere und schnellere Klimawandelanpassung zu ermöglichen. Damit bestimmt die räumliche und fachliche Dimension der Klimaschutz-Maßnahme jene Verwaltungsebene im Mehr-Ebenen-System, die am wirkungsvollsten tätig werden kann.

3. Vorzeigesektor Gebäude in der Klima-Governance

Die nationale Klimastrategie 2007 beinhaltet eine verstärkte Anreizsetzung hin zu energieeffizienter Bauweise, thermisch-energetischer Sanierung und zum verstärkten Einsatz effizienter und kohlenstoffarmer Heizungstechnologien. Eine Vielzahl an Maßnahmen im Bereich der Wohnbauförderungssysteme, der bautechnischen Standards sowie speziell auch der öffentlichen Gebäude sind darin vorgesehen.

Im Sektor Gebäude werden Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgas-Emissionen zu einem wesentlichen Teil über die – in der Periode des Finanzausgleiches bis Ende 2021 gültigen – Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG zwischen Bund und Ländern über Maßnahmen im

30 *Bußjäger*, *Innovativer Föderalismus? – Das österreichische Naturschutzrecht zwischen Deregulierungsdruck und Europäisierung, Natur und Recht* (2007), 85 (87).

31 Ebenso *Bußjäger*, *Natur und Recht* (2007), 85 ff.

Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen³² geregelt.

Der Erfolg dieser zwischen Bund und Ländern langfristig abgestimmten Vorgangsweise ist im Klimaschutzbericht 2022³³ deutlich ersichtlich.

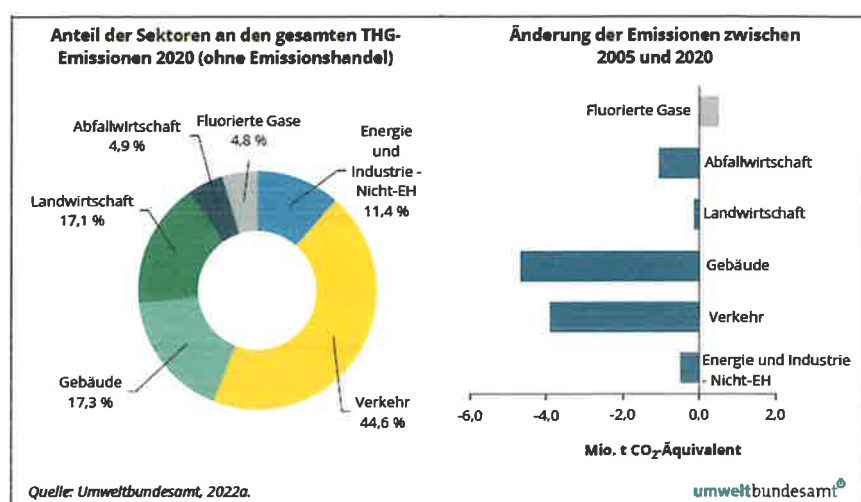


Abb: Anteil der Sektoren an den Treibhausgas-Emissionen 2020 (ohne Emissionshandel) und Änderung der Emissionen zwischen 2005 und 2020

In der Periode 2005 bis 2020 haben sich die Treibhausgas-Emissionen des Sektors Gebäude am stärksten von allen Sektoren verringert. Im Sektor Gebäude wurden die Treibhausgas-Emissionen von 12,7 Mio. Tonnen im Jahr 2005 auf 8,0 Mio. Tonnen im Jahr 2020 um 37 % reduziert. Es ergibt sich damit nur eine minimale Abweichung zum sektoralen Zielwert des Klimaschutzgesetzes (KSG) 2011 (letzte Änderung 2017) von 7,9 Mio. Tonnen für das Jahr 2020.

Die durch die Wohnbauförderung der Länder angestoßenen Treibhausgas-Reduktionen haben im Sektor Gebäude eine starke Lenkwirkung. Im Zeitraum 2009 bis 2020 wurde durch die Wohnbauförderung eine THG-Emissionsreduktion von 3,1 Mio. Tonnen erreicht.³⁴

32 BGBl II 251/2009, zuletzt geändert mit BGBl II 213/2017.

33 Der Klimaschutzbericht ist online unter <www.umweltbundesamt.at> abrufbar (29.11.2022).

34 Bericht des Bundes und der Länder zu Maßnahmen im Gebäudesektor 2009–2020, abrufbar unter <www.bmk.gv.at> (29.11.2022).

Einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg hat das zwischen Bund und Ländern vereinbarte Wirkungsmonitoring, das eine Steuerung des Maßnahmenprogramms zur Erreichung des sektoralen Emissionsziels ermöglicht. In Art 16 Abs 2 der oben genannten Art 15a B-VG-Vereinbarung verpflichten sich die Vertragsparteien, sich gegenseitig regelmäßig über die durch die Maßnahmensetzungen ausgelösten Wirkungen zu informieren.

Die Gegenstände der Berichtslegung im Überblick sind:

- Neubau von Wohngebäuden und öffentlichen Gebäuden;
- umfassende energetische Sanierung von Wohngebäuden;
- Einzelbauteilsanierung von Wohngebäuden;
- energetische Sanierung von öffentlichen Gebäuden;
- Einsatz von hocheffizienten alternativen oder vergleichbar emissionsarmen Energiesystemen in Wohngebäuden bei Neubau, im Zuge einer umfassenden energetischen Sanierung oder bei Umstellung der Energiesysteme im Gebäudebestand ohne zusätzliche thermische Maßnahmen an der Gebäudehülle;
- Einsatz von hocheffizienten alternativen oder vergleichbar emissionsarmen Energiesystemen in öffentlichen Gebäuden bei Neubau und bei Umstellung der Energiesysteme;
- Einsatz von Solarthermie für Warmwasserbereitung und Raumheizung in Wohngebäuden und öffentlichen Gebäuden;
- Einsatz von Photovoltaik-Anlagen für Einspeisung in das Stromnetz in Wohngebäuden und öffentlichen Gebäuden;
- Verteilung der Finanzmittel der Wohnbau- und Energieförderung für Neubau, Sanierung und umfassende energetische Sanierung von Wohngebäuden auf Basis der Förderzusagen;
- Finanzierungs- und sonstige Unterstützungsmaßnahmen des Bundes im Sektor Gebäude im Sinne der Klimastrategie 2007.

Das Umweltbundesamt wurde vom BMK mit der Abwicklung der Datenerfassung der Vertragsparteien und der gegenständlichen Berichtserstellung beauftragt.

4. Warum brauchen wir ein nationales Klimaschutzgesetz?

Das nationale Klimaschutzgesetz (KSG 2011) regelt die THG-Emissionshöchstmengen für insgesamt sechs Sektoren bis zum Jahr 2020. Die

Vorgangsweise zur Erarbeitung und Umsetzung wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der Lastenteilungsverordnung bzw bei Zielwertüberschreitungen wird festgelegt. Das nationale KSG ist eine wesentliche Säule der österreichischen Klimapolitik, zumindest bis zum Jahr 2020.

Als wichtiges Gremium zur Begleitung der Umsetzung war ein Nationales Klimaschutzkomitee (NKK) laut KSG einzurichten. Das Nationale Klimaschutzkomitee berät über Grundsatzfragen zur österreichischen Klimapolitik, im Lichte der Zielvorgaben des Übereinkommens von Paris insbesondere über die langfristige Reduktion der Treibhausgasemissionen hin zu einer kohlenstoffarmen Gesellschaft, die Anpassung an unvermeidbare Folgen des Klimawandels sowie über langfristige Szenarien zur Steigerung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energieträger am Endenergieverbrauch.

Das NKK setzt sich aus Vertreter:innen der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, der Ministerien, der neun Bundesländer, der Wirtschaftskammer Österreich, der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Landwirtschaftskammer, des Gewerkschaftsbunds, der Österreichischen Industriellenvereinigung, des Vereins für Konsumenteninformation, des Österreichischen Städtebundes, des Österreichischen Gemeindebundes, des Umweltbundesamtes, von Österreichs Energie, des Verbandes Erneuerbare Energie Österreich, der Wissenschaft sowie drei Vertretern österreichischer Umweltschutzorganisationen zusammen.

Zur Einhaltung der Sektorziele hat der Bund, vertreten durch die jeweils zuständigen Bundesministerien, gemeinsam mit den Bundesländern Maßnahmen auszuarbeiten. Neben dem Maßnahmenprogramm für die Jahre 2013 und 2014 und für den Zeitraum 2015 bis 2018 haben Bund und Länder in Folge der Zielwertüberschreitungen 2017 und 2018 zuletzt auch eine Maßnahmentabelle mit zusätzlichen Maßnahmen für die Jahre 2019 und 2020 erarbeitet.

Zum Stand der Erreichung der sektoralen THG-Emissionsvorgaben des KSG wird ein jährlicher Fortschrittsbericht vom Umweltbundesamt ausgearbeitet, welcher dem Nationalrat und dem NKK vorgelegt wird.

5. Verbesserungspotential bei der ausstehenden Novellierung des Klimaschutzgesetzes

Es wird im Bericht des Bundes-Rechnungshofes³⁵ darauf hingewiesen, dass in Abstimmung mit den zuständigen Ministerien und den Ländern bereits bei der Erstellung künftiger Maßnahmenprogramme gemäß Klimaschutzgesetz entsprechende Prozesse für ein regelmäßiges Monitoring und Reporting des Umsetzungsstands an eine zentrale Stelle festzulegen sind. Besonders die Wirksamkeit der Maßnahmen ist laufend zu überprüfen.

Im Sinne vom zwei Säulen-Prinzip der Klimapolitik, das einerseits auf Reduktion der Treibhausgasemissionen und andererseits auf Anpassung an den Klimawandel setzt, sollte auch die Klimawandelanpassung gesetzlich verankert werden.

Die Evaluierung des Klimaschutzgesetzes durch *ClimateLaw* der Universität Graz³⁶ im Auftrag des BMK hat wesentliche strukturelle Schwächen aufgezeigt:

- kein substantieller Governance- und Verantwortlichkeitsmechanismus;
- Maßnahmenplanung ohne regelmäßige Evaluierung und ausreichende Einbindung der Wissenschaft;
- mangelnde Relevanz der sektorspezifischen Emissionshöchstgrenzen;
- wenig ambitionierte Fristsetzungen, kein Säumnisschutz, mangelnder externer Kontrollmechanismus.

Die aktuelle Überarbeitung des KSG bietet die Möglichkeit für substantielle Verbesserungen:

- Durch strategische Festlegung wirksamer Maßnahmenbündel kann der Rahmen vorgegeben werden. Präzise Vorgaben für ein konkretes Maßnahmenprogramm für Klimaschutz und Klimawandelanpassung (2-Säulen Prinzip) unterstützen eine rasche Umsetzung, in dem überprüfbare Ziele, Verantwortlichkeiten, Finanzierung, Zeitschiene und Monitoring für jede Maßnahme festgelegt werden.

35 Siehe dazu *Rechnungshof*, Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020, Reihe Bund 2021/16.

36 Dieses ist öffentlich einsehbar und abrufbar unter <www.bmk.gv.at> (29.11.2022).

- Die jährliche Darstellung der Wirksamkeit der Maßnahmen sollte sowohl durch ein gemeinsames Set an Indikatoren als auch durch Darstellung der Treibhausgasemissionen mit Blick auf den Zielpfad erfolgen.
- Für die Begleitung des Reduktions- und Transformationspfades in Richtung Klimaneutralität sollte es klarere Regelungen bezüglich der Beteiligung von Wissenschaft und Bürger:innen geben.
- Die österreichische Klima-Governance sollte durch ein sektorübergreifendes Klimakabinett Bund-Länder verbessert werden.

**V. Anhang – Kapitel „Zusammenfassung“ aus dem Endbericht
„Möglichkeiten der Bundesländer zur Beeinflussung der
THG-Emissionen“ im Auftrag der Bundesländer; Österreichische
Energieagentur (AEA), Wien Juli 2009**

Zusammenfassung

International und national werden erhebliche Anstrengungen unternommen, den Ausstoß von Treibhausgasen zu verringern. National werden sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eine Vielzahl von Maßnahmen umgesetzt, mit dem Ziel, vorhandene Reduktionspotentiale auszuschöpfen. Im Rahmen der Studie der Österreichischen Energieagentur wurde untersucht, welche THG-Emissionen im Einflussbereich der Länder und welche im Einflussbereich des Bundes liegen. Die Bewertung erfolgte einerseits hinsichtlich einer rechtlichen Zuständigkeit und andererseits hinsichtlich möglicher Beiträge, die der Bund bzw. die Bundesländer zur Reduktion der THG-Emissionen leisten können.

Rechtliche Zuständigkeit

Unter dem Begriff der *rechtlichen Zuständigkeit* wurde der Aspekt untersucht, welche legislativen Möglichkeiten, Gesetze und Verordnungen den Gebietskörperschaften zur Beeinflussung der Treibhausgasemissionen zur Verfügung stehen.

In Tabelle 1 werden diese rechtlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern, zusammen-gefasst nach Hauptverantwortlichkeit je Sektor, gezeigt. Aus diesem Blickwinkel leitet sich nur im Sektor Raumwärme und Kleinverbrauch (Privathaushalte, öffentliche und private Dienstleistungen) eine wesentliche Verantwortlichkeit der Länder ab.

Tabelle 1: Rechtliche Zuständigkeit	
Sektor	Bund/Länder
Raumwärme und Kleinverbrauch: Privathaushalte, öffentliche und private Dienstleistungen	Länder
Raumwärme und Kleinverbrauch: Land- und forstwirtschaftliche Maschinen	Bund
Energieaufbringung	Bund
Abfallwirtschaft und Sonstige	Bund
Verkehr	Bund
Industrie und produzierendes Gewerbe	Bund
F-Gase	Bund
Landwirtschaft	Bund

Maßnahmenmöglichkeit

Unter dem Begriff der Maßnahmenmöglichkeit wurde untersucht, welche Maßnahmen(bündel) und Instrumentarien den Ländern und dem Bund zur Verfügung stehen, den Treibhausgasausstoß eines Sektors zu reduzieren. Für die Bewertung wurden Gesichtspunkte wie etwa Reduktionspotentiale, Finanzierung etc. herangezogen.

In Tabelle 2 sind die Beeinflussbarkeiten von Bund und Ländern in den unterschiedlichen Sektoren angeführt. Hier zeigt sich im Vergleich zur rechtlichen Zuständigkeit ein wesentlich verändertes Bild. So findet im Sektor Raumwärme und Kleinverbrauch eine Verschiebung in Richtung Beeinflussbarkeit auch von Seite des Bundes statt, in den verbleibenden Sektoren findet eine Verschiebung in Richtung Beeinflussbarkeit auch von Seite der Länder statt.

Tabelle 2: Maßnahmenmöglichkeit		
	Beeinflussbarkeit	
	Bund	Länder
Raumwärme und Kleinverbrauch: Privathaushalte, Öffentliche und private Dienstleistungen	37 %	63 %
Raumwärme und Kleinverbrauch: Land- und forstwirtschaftliche Maschinen	80 %	20 %
Energieaufbringung	97 %	3 %
Abfallwirtschaft und Sonstige	90 %	10 %
Verkehr	91 %	9 %
Industrie und produzierendes Gewerbe (ohne F-Gase)	95 %	5 %
F-Gase	90 %	10 %
Landwirtschaft	80 %	20 %
Gesamt	85 %	15 %

Hervorzuheben gilt, dass die Beeinflussung der Emissionen in manchen Bereichen nicht durch Umsetzung von Maßnahmen einer Gebietskörperschaft alleine möglich ist, sondern dass dies an die Umsetzung von Maßnahmen der jeweils anderen Gebietskörperschaft gebunden ist. Als Beispiel dieser abhängigen Maßnahmenbereiche können die Raumordnung oder die Wohnrechtsgesetze genannt werden.

In einer Gesamtbewertung mittels Gewichtung der sektoralen %-Sätze aus obiger Tabelle mit den Emissionen des jeweiligen Sektors, kann die **Beeinflussbarkeit der Treibhausgas-Emissionen durch die Länder** zu **etwa 15 %** abgeleitet werden.

Klimaschutz und Verfassung¹

I. Einleitung

Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) enthält – abgesehen von zwei Kompetenztatbeständen², der Staatszielbestimmung über Grundwerte und Erziehungsziele der Schule³ sowie einer Zuständigkeitsregelung des BVwG⁴ – keine Bestimmung, die wörtlich oder inhaltlich auf die Umwelt oder den Umweltschutz Bezug nimmt. Verfassungsrechtlich ist der Klimaschutz ungeachtet dessen aber auf drei Ebenen relevant: Zum einen sind klimaschutzrechtliche Regelungen kompetenzrechtlich einzuordnen (was in einem eigenen Beitrag geschieht⁵); zum anderen dienen sie der Erfüllung der Staatszielbestimmung des BVG Nachhaltigkeit (siehe sogleich Kapitel II). Schließlich kann Klimaschutz aus einer Perspektive der Grundrechte geboten sein, um grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates gegenüber den Bürgern zu entsprechen (siehe Kapitel III). Der Beitrag beschäftigt sich zudem mit bisher ergangenen und relevanten Gerichtsentscheidungen zu staatlichen Treibhausgasreduktionspflichten (IV) und schließt mit einem Resümee ab (V).

¹ Der folgende Beitrag fußt großteils auf Texten aus folgenden Veröffentlichungen (ergänzt um aktuelle Entscheidungen): *Ennöckl*, Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz, ZÖR 2022, 361; *ders.*, Klimaklagen – Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht, RdU 2022, 137 (Teil 1), 184 (Teil 2) sowie *ders./Fitz*, Climate change litigation in Germany and Austria – an overview, in: Ruppel (Hg), Climate Change, Responsibility and Liability (2022) 281.

² Art 10 Abs 1 Z 9, Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG.

³ Art 14 Abs 5a B-VG.

⁴ Art 131 Abs 4 Z 2 lit a B-VG.

⁵ Siehe dazu den Beitrag *Bußjäger/eller*, Klimaschutz und Kompetenzverteilung. Potenziale des Landesgesetzgebers (in diesem Band).

II. Staatsziel Umweltschutz und BVG Nachhaltigkeit

Im Jahr 1984 wurde mit BGBl 491/1984 das BVG über den umfassenden Umweltschutz⁶ beschlossen. Darin bekannte sich die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) zum umfassenden Umweltschutz. Dieser wurde definiert als „die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Der umfassende Umweltschutz besteht insbesondere in Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm“.

Im Jahr 2013 wurde das BVG über den umfassenden Umweltschutz durch das BVG über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung⁷ (BVG Nachhaltigkeit) ersetzt.⁸ Das BVG Nachhaltigkeit enthält Bekenntnisse der Republik Österreich zu insgesamt sechs Themenbereichen. Darunter fällt insbesondere auch der umfassende Umweltschutz (§ 3). Die Bestimmungen des BVG über den umfassenden Umweltschutz sind im neuen BVG aufgegangen.⁹

Auch wenn der Klimaschutz als solcher im BVG Nachhaltigkeit nicht erwähnt wird, ist er mE unzweifelhaft als Teil des dort normierten umfassenden Umweltschutzes anzusehen. Wie *Handstanger* ausführt schon deshalb, weil sich der Klimaschutz auf Umwelteinwirkungen hinsichtlich jene Schutzgüter bezieht, die im BVG Nachhaltigkeit ausdrücklich als Schutzbereiche des Umweltschutzes genannt sind. Aber auch deshalb, weil im Wege dieser Schutzgüter letztendlich der Mensch und dessen Lebensgrundlagen geschützt werden sollen.¹⁰

6 Vgl dazu *B. Raschauer/Ennöckl*, Umweltrecht Allgemeiner Teil, in: Ennöckl/N. Raschauer/Wessely (Hg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 19 (41 f); *Kerschner* (Hg), Staatsziel Umweltschutz (1996); *Gutknecht*, BVG Umwelt, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2021) mwN; *B. Raschauer*, Anlagenrecht und Nachbarschutz aus verfassungsrechtlicher Sicht, ZfV 1999, 506 ff; *Weber*, Grundrecht auf Umweltschutz, in: Heißl (Hg), Handbuch Menschenrechte (2009) 496 f; *Hauer*, Risikoentscheidungen im Umweltrecht, in: ders (Hg), Risikoentscheidungen im Umweltrecht (2009) 51.

7 BGBl I 111/2013.

8 § 8 BVG Nachhaltigkeit sieht vor, dass gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des BVG Nachhaltigkeit das Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz, BGBl 491/1984, außer Kraft tritt.

9 §§ 1 und 2 des BVG über den umfassenden Umweltschutz entsprechen §§ 3 und 7 des BVG Nachhaltigkeit.

10 *Handstanger*, Klimaschutz und Verfassung, in: Institut für Umweltrecht (Hg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2022 (2022) 103 (104).

Die Vorgaben des BVG Nachhaltigkeit werden (wie zuvor schon jene des BVG über den umfassenden Umweltschutz) in den Lehrbüchern des Verfassungsrechts üblicherweise als „Staatszielbestimmungen“ bzw als „Verfassungsauftrag“ bezeichnet.¹¹ Die normative Verbindlichkeit solcher Staatszielbestimmungen ist deutlich „schwächer“ als jene anderer verfassungsrechtlicher Regelungen. Wesentlich ist dabei, dass das BVG Nachhaltigkeit kein „Grundrecht auf Umweltschutz“ einräumt, sondern rein objektiv-rechtlicher Natur ist. Es begründet keine einklagbaren Individualrechtspositionen,¹² sondern ist grundsätzlich bloß staatsgerichtet.¹³

Das BVG Nachhaltigkeit schafft kein für die Vollziehung unmittelbar anwendbares Recht. Weder begründet es Pflichten der Rechtsunterworfenen, sich „umweltgerecht“ zu verhalten noch stellt es eine im Sinne des Legalitätsprinzips geeignete Grundlage für gerichtliche Entscheidungen oder für verwaltungsbehördliche Verordnungen oder Bescheide dar. Private können aus dem BVG keine Ansprüche ableiten, insbesondere sind keine subjektiv-öffentlichen Rechte darin verankert. Behörden können aufgrund des BVG Nachhaltigkeit allein weder Vorhabensgenehmigungen versagen noch Auflagen zum Schutz der Umwelt vorschreiben.¹⁴

Positiv formuliert enthält das BVG Nachhaltigkeit „Determinanten“, also verfassungsrechtliche Wertentscheidungen, die bei allem – hoheitlichen und nicht-hoheitlichen – Handeln der Organe der Gebietskörperschaften maßgeblich sind.¹⁵ In diesem Sinne ist das BVG Nachhaltigkeit bei Abwägungs- und Planungsentscheidungen sowie bei Ermessensausübungen aller Art von Bedeutung, überdies nach Maßgabe der Möglichkeiten einer verfassungskonformen Interpretation der jeweils maßgeblichen Rechtsvorschriften.¹⁶

Die einschlägige Staatszielbestimmung zum Umweltschutz begründet darüberhinausgehend gewisse Handlungsaufträge, insbesondere Gesetzgebungsaufträge. In diesem Sinne findet sich im BVG

¹¹ Berka, Verfassungsrecht⁸ (2021) Rz 203 ff; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019) Rz 89 ff.

¹² VwGH 30.7.2019, Ra 2019/05/0114.

¹³ Weber, Grundrecht 497.

¹⁴ B. Raschauer/Ennöckl, Umweltrecht Allgemeiner Teil 42.

¹⁵ Näher B. Raschauer, Umfassender Umweltschutz und Verwaltungsrecht, in: Kerschner (Hg), Staatsziel Umweltschutz (1996) 57.

¹⁶ B. Raschauer/Ennöckl, Umweltrecht Allgemeiner Teil 42; VwGH 3.7.1991, 91/03/0064; 21.9.1995, 95/07/0037; 25.1.1996, 95/07/0230; 16.11.2017, Ro 2015/07/0025.

Nachhaltigkeit eine positivierte Selbstbindung des Staates.¹⁷ Der (me durchaus berechtigten) Annahme, das BVG Nachhaltigkeit verpflichte zur „Ökologisierung“ der gesamten Rechtsordnung,¹⁸ hat der VfGH im Erkenntnis zur 3. Piste des Flughafens Wien-Schwechat allerdings explizit widersprochen und festgehalten, dass ein absoluter Vorrang von Umweltschutzinteressen gegenüber anderen von der Vollziehung zu berücksichtigenden Entscheidungsdeterminanten aus dem BVG Nachhaltigkeit nicht ableitbar sei.¹⁹

§ 3 Abs 2 BVG Nachhaltigkeit normiert bloß ganz allgemein, dass Menschen „vor schädlichen Einwirkungen“ geschützt werden sollen; dies lässt gewisse Parallelen zu grundrechtlichen Gewährleistungspflichten erkennen. Mit welchen Vorkehrungen und in welchem Ausmaß der Gesetzgeber den gebotenen Effekt des Hintanhaltens von schädlichen Einwirkungen herbeiführt, unterliegt seiner rechtspolitischen Beurteilung. Insbesondere gebietet das BVG Nachhaltigkeit nach der Rechtsprechung als solches weder die Einrichtung von bestimmten (präventiven) Genehmigungsverfahren noch die Einräumung einer Parteistellung in umweltrechtlichen Bewilligungsverfahren.²⁰

Die verfahrensrechtliche Durchsetzung des BVG Nachhaltigkeit ist im Kontext der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle zu sehen: Ein genereller Rechtsakt – sei dies eine umweltrechtliche Vorschrift oder eine zur Abwehr von schädlichen Einwirkungen unzureichende Grenzwertfestsetzung in Verordnungsform – kann vom VfGH anhand der Staatszielbestimmung auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüft werden.²¹ Dabei ist aber zum einen zu beachten, dass einem beschwerdeführenden Betroffenen, wie bereits zuvor ausgeführt, aufgrund des BVG Nachhaltigkeit kein subjektives Recht zukommt,²² sodass sich eine Beschwerde an den VfGH nicht unmittelbar auf dieses stützen kann. Zum anderen kann der VfGH nicht rechtsetzend tätig werden und folglich auch nicht ein aus Sicht des Umweltschutzes „fehlendes“ Gesetz

17 Weber, Grundrecht 498.

18 Vgl. *Pernthaler*, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hg), *Umweltpolitik durch Recht – Möglichkeiten und Grenzen* (1992) 1; *Welan*, Umweltschutz durch Verfassungsrecht, in: Kerschner (Hg), *Staatsziel Umweltschutz* (1996) 31.

19 VfSlg 20.185/2017 uHa VfSlg 16.242/2001.

20 Vgl. *B. Raschauer*, ZfV 1999, 506 ff.

21 VfSlg 11.990/1989; 12.009/1989; 12.485/1990; 12.486/1990; 13.102/1992; 13.718/1994; 14.551/1996; 19.584/2011.

22 *Berka/Binder/Kneihls*, Grundrechte² (2019) 9 und 154.

erlassen, um den (ohnedies reichlich diffusen) materiellen Vorgaben des BVG Nachhaltigkeit zu entsprechen.²³

Insgesamt ist folglich zu attestieren, dass das BVG Umweltschutz bzw das BVG Nachhaltigkeit seit ihrem Bestehen weder einen einzigen Gesetzgebungs- noch einen Vollzugsakt erwirkt haben, die ohne die Staatszielbestimmungen nicht in gleicher Weise ergangen wären. Eine normative Wirkung ist – insbesondere infolge der Rechtsprechung des VfGH zur 3. Piste – daher kaum wahrnehmbar. Auf der politischen Ebene bewegt sich die Effektivität der Staatszielbestimmungen zwischen bloßer Symbolik und Placebo.

III. Grundrechte und Klimaschutz

A) Grundrechtliche Gewährleistungspflichten aufgrund der EMRK

Ebenso wie das B-VG und das StGG 1867 enthält auch die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) kein explizites Recht auf Natur- oder Umweltschutz.²⁴ Die Konvention ist vielmehr als ein Vertrag zum Schutz des Menschen und seiner Persönlichkeit und insofern anthropozentrisch konzipiert.²⁵ In diesem Sinne hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wiederholt ausgesprochen, dass keine Bestimmung der Konvention speziell darauf ausgerichtet sei, einen einklagbaren Anspruch auf Schutz der Umwelt zu gewähren.²⁶ Dessen ungeachtet hat sich eine eigene Judikaturlinie zur Frage der Vereinbarkeit von Umweltbeeinträchtigungen mit den durch die Konvention geschützten Rechten entwickelt.²⁷

Von den Konventionsrechten räumt Art 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs)

23 Weber, Grundrecht 499.

24 Gutknecht, Das Prinzip Umweltschutz im österreichischen Verfassungsrecht, in: Machacek/Pahr/Stadler (Hg), Grund- und Menschenrechte II (1992) 113 und 140; Kley-Struller, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, EUGRZ 1995, 507 (509).

25 Rest, Europäischer Menschenrechtsschutz als Katalysator für ein verbessertes Umweltrecht, NuR 1997, 209 (211).

26 EGMR 22.5.2003, *Kyrtatos gg Griechenland*, appl. no. 41.666/98; vgl auch die ZulässigkeitsE EGMR X.Y. gg Deutschland, appl. no. 7407/76, DR 5, 161; EGMR 21.2.1990, *Powell and Rayner*, appl. no. 9310/81, DR 47, 13.

27 Vgl Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention⁷ (2021) § 22 Rz 30; Meyer-Ladewig, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (2003) Art 8 Rz 17.

den praktisch wirksamsten rechtlichen Schutz gegen Umweltimmissionen ein. Nach der Rechtsprechung können schwere Umweltverschmutzungen das Wohlbefinden Einzelner beeinträchtigen und Betroffene vom ungestörten Genuss ihrer Wohnung in einer Art 8 EMRK verletzenden Weise abhalten. Verabsäumt es ein Staat, ausreichende Maßnahmen zum Schutz vor gesundheitsschädigenden Umweltbeeinträchtigungen zu ergreifen, so ist dies als Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens sowie der Wohnung iSd Art 8 EMRK zu qualifizieren.²⁸ Auch ein Recht, über potenzielle Umweltgefahren informiert zu werden, wurde vom EGMR aus Art 8 EMRK mittlerweile abgeleitet.²⁹

Unter den Entscheidungen des EGMR zu umweltrechtlichen Fällen ragen einige sogenannte *leading cases* heraus.³⁰ Im Fall *Lopez Ostra*³¹ hat der EGMR einen Verstoß gegen Art 8 EMRK darin gesehen, dass Nachbar:innen über längere Zeit hinweg nicht vor erheblichen Einwirkungen aus einer industriellen Abfallbehandlungsanlage geschützt worden waren. In vergleichbarer Weise kam er im Fall *Guerra*³² aufgrund „schwerer Umweltbeeinträchtigungen“ aus einer Düngemittelproduktion zur Feststellung einer Verletzung von Art 8 EMRK. Im Fall *Hatton*³³ sah der EGMR zunächst eine Verletzung darin, dass Nachbar:innen nicht effektiv vor Lärmbeeinträchtigungen durch den Flugplatz Heathrow geschützt wurden; die Große Kammer des EGMR³⁴ stellte im anschließenden Rechtsmittelverfahren jedoch die wirtschaftliche Bedeutung des Flugverkehrs und den politischen Charakter der Planungsmaßnahmen

28 Exemplarisch EGMR 21.2.1990, *Powell and Rayner*, appl. no. 9310/81; EGMR 9.12.1994, *Lopez Ostra*, appl. no. 16.798/90; EGMR 19.2.1998, *Guerra*, appl. no. 14.967/89; EGMR 8.7.2003, *Hatton ua*, appl. no. 36.022/97; EGMR 10.11.2004, *Taskin*, appl. no. 46.117/99; EGMR 9.6.2005, *Fadeyeva*, appl. no. 55.723/00; EGMR 17.1.2006, *Luginbühl*, appl. no. 42.756/02; EGMR 2.11.2006, *Giacomelli*, appl. no. 59.909/00; EGMR 21.7.2011, *Grimkovskaya gegen Ukraine*, appl. no. 38.182/03; EGMR 3.7.2012, *Martinez Martinez und Pino Manzano*, appl. no. 61.654/08; EGMR 26.2.2008, *Fägerskiöld*, appl. no. 37.664/04. Dazu *San José*, Environmental protection and the European Convention on Human Rights (2005) 16 ff; Meyer-Ladewig, Das Umweltrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2007, 25 (27 ff); Kley-Struller, EuGRZ 1995, 513; Ennöckl/Painz, Gewährt die EMRK ein Recht auf Umweltschutz?, juridikum 2004, 163.

29 EGMR 19.2.1998, *Guerra*, appl. no. 14.967/89; EGMR 27.5.2002, *Öneryildiz*, appl. no. 48.939/99.

30 Vgl. Grabenwarter, Risikoentscheidungen aus Sicht der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Hauer (Hg), Risikoentscheidungen im Umweltrecht (2009) 29 ff; B. Raschauer/Ennöckl, Umweltrecht Allgemeiner Teil, 43 f.

31 EGMR 9.12.1994, *Lopez Ostra*, appl. no. 16.798/90 = ÖJZ 1995, 347.

32 EGMR 19.2.1998, *Guerra*, appl. no. 14.967/89 = ÖJZ 1999, 33, 36.

33 EGMR 2.10.2001, *Hatton*, appl. no. 36.022 = ÖJZ 2003, 72; vgl. Kind, Diskussion: Nachtfluglärm verstößt gegen Menschenrechte, RdU 2002, 20.

34 EGMR (GK) 8.7.2003, *Hatton*, appl. no. 36.022 = RdU 2004, 68 mAnm Painz = ÖJZ 2005, 642.

in den Vordergrund und erachtete Art 8 EMRK als nicht verletzt. Da dem Beschwerdeführer aber kein effektives Rechtsmittel gegen die Bewilligung offen gestanden war, wurde eine Verletzung von Art 13 EMRK festgestellt.

Im Fall *Öneryildiz*³⁵ stellte der EGMR sogar eine Verletzung von Art 2 EMRK (Recht auf Leben) aus Anlass eines umweltrelevanten Sachverhalts fest. Der Beschwerdeführer lebte mit seiner Familie in Slums neben einer Mülldeponie. Auf dieser ereignete sich eine gewaltige Methan-gasexplosion, bei der 90 Bewohner:innen der angrenzenden, behördlich nicht bewilligten, aber seit Jahren geduldeten Siedlung ums Leben kamen, darunter neun Familienmitglieder des Beschwerdeführers. Im anschließenden Verfahren gegen die verantwortlichen Entscheidungsträger wurden bedingte Geldstrafen in der Höhe von umgerechnet EUR 9,70 verhängt und dem Beschwerdeführer in einem langwierigen Prozess eine Entschädigung von etwa EUR 2.000,- zugesprochen.

Die in den letzten Jahren vom EGMR entschiedenen Fälle mit Umweltbezug³⁶ reichen von Lärmemissionen durch Dieselmotoren am Bahnhof³⁷ über Beeinträchtigungen durch stark befahrene Autostraßen,³⁸ potenzielle Trinkwasserverschmutzungen durch einen planungswidrig errichteten Friedhof³⁹ und eine Schwermetalle emittierende Chemiefabrik⁴⁰ bis hin zu Arbeiten in einem mit Asbest belasteten Umfeld.⁴¹

Zu beachten ist in diesem Kontext allerdings, dass der großzügig interpretierte Schrankenvorbehalt des Art 8 Abs 2 EMRK und der den Mitgliedstaaten in Umweltfragen eingeräumte weite Beurteilungsspielraum dazu geführt haben, dass der Gerichtshof mitunter auch schwerwiegende Umweltimmissionen als konventionskonform gewertet hat. Wie *Handstanger* es formuliert, prüft der EGMR im Sinn von Kohärenzprüfungen lediglich, ob ein taugliches Schutzregime im nationalen Recht besteht und ob die (Verfahrens-)Vorschriften dieses Schutzregimes angewendet wurden. Zu Verstößen gegen die EMRK kann es führen, wenn überhaupt kein oder bloß ein untaugliches Schutzregime

35 EGMR 27.5.2002, *Öneryildiz*, appl. no. 48.939/99.

36 *Wanke-Jellinek*, Umweltbezogene Rechtsprechung des EGMR – Wesentliches aus zehn Jahren, in: Ennöckl/Niederhuber (Hg), *Jahrbuch Umweltrecht* 2017 (2017) 281.

37 EGMR 18.6.2013, *Bor*, appl. no. 50474/08.

38 EGMR 9.11.2010, *Deés*, appl. no. 2345/06; EGMR 21.7.2011, *Grimkovskaya*, appl. no. 38182/03.

39 EGMR 4.9.2014, *Dzemyuk*, appl. no. 42.488/02.

40 EGMR 30.3.2010, *Băcilă*, appl. no. 19.234/04.

41 EGMR 24.7.2014, *Brincat* *ua*, appl. no. 60.908/11, 62.110/11, 62.129/11, 62.312/11, 62.338/11.

besteht oder wenn ein taugliches Schutzregime außer Betracht gelassen wird.⁴² Insoweit lässt sich aus der EMRK zum derzeitigen Stand der Judikatur primär die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Ergreifung angemessener Immissionsminderungsmaßnahmen und zur Gewährung effektiver Beschwerdemöglichkeiten für betroffene Nachbar:innen ableiten.⁴³

B) Beim EGMR anhängige Klimaklagen

Art 8 EMRK räumt nach der Rechtsprechung einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Schutz vor gesundheitsgefährdenden Umweltimmissionen ein. Soweit ersichtlich hat sich der EGMR bislang noch in keiner Entscheidung zur Ableitung grundrechtlicher Gewährleistungspflichten im Zusammenhang mit dem Klimawandel geäußert. Es sind jedoch derzeit mehrere Verfahren anhängig, in denen Verletzungen von Konventionsrechten wegen unzureichender staatlicher Klimaschutzmaßnahmen geltend gemacht werden. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Beschwerden von acht portugiesischen Jugendlichen (Fall *Duarte Agostinho ua* gegen 33 Konventionsstaaten, darunter auch Österreich)⁴⁴, die Beschwerde des Vereins „KlimaSeniorinnen Schweiz“ gegen die Schweiz⁴⁵, die Beschwerde des ehemaligen Bürgermeisters der französischen Gemeinde Grande-Synthe *Damien Carême* gegen Frankreich⁴⁶ sowie die im April 2021 eingebrachte Beschwerde eines an Multipler Sklerose erkrankten Bürgers gegen Österreich, in der unter anderem eine Verletzung von Art 13 EMRK (Recht auf eine wirksame Beschwerde) iVm Art 8 EMRK geltend gemacht wird,⁴⁷ weil in Österreich kein effektiver Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit im Klimaschutz besteht.

Grundsätzlich lässt sich aufgrund der bisherigen Judikatur des EGMR argumentieren, dass auch im Kontext der Klimakrise die Grund-

42 Handtanger, Klimaschutz 109.

43 Ennöckl/Painz, *juridikum* 2004, 169.

44 Appl. no. 39.371/20.

45 Appl. no. 53.600/20.

46 Appl. no. 7189/21.

47 Appl. no. 18.859/21.

rechte der EMRK einschlägig sind.⁴⁸ Es ist mE offenkundig, dass der bereits eingetretene Klimawandel und sein zu erwartendes Fortschreiten grundrechtlich geschützte Positionen beeinträchtigt bzw. beeinträchtigen wird. Dies betrifft in erster Linie die Gewährleistungen nach Art 8 EMRK (Schutz vor gesundheitsgefährdenden Umweltbeeinträchtigungen), aber auch das Recht auf Schutz des Eigentums (Art 1 1. ZPEMRK), etwa wenn die Nutzung von Liegenschaften in der Landwirtschaft wesentlich eingeschränkt bzw. gar verunmöglicht wird. Unterlässt es ein Staat aktuell, Maßnahmen zur erforderlichen Reduktion der nationalen Treibhausgasemissionen zu ergreifen, so kann dies schon gegenwärtig als Verletzung der aus diesen Grundrechten resultierenden Schutzpflichten qualifiziert werden.⁴⁹ Bedenkt man die Auswirkungen, die eine stärkere Erderwärmung für die Zukunft der Menschheit hätte, ist eine Verletzung der Grundrechte – selbst wenn man den Staaten bei der Erfüllung der Schutzpflichten einen weiten Gestaltungsspielraum zugesteht – mE evident und könnte von Gerichten schon heute aufgegriffen werden.⁵⁰

Zu beachten ist dabei allerdings, dass die Wirksamkeit des Grundrechtsschutzes der EMRK in Bezug auf Umweltemissionen bislang eine relativ bescheidene war. Wie oben dargestellt, legt der EGMR den Schrankenvorbehalt des Art 8 Abs 2 EMRK im Kontext umweltrechtlicher Verfahren äußerst weit aus und räumt den Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten einen sehr weiten Beurteilungsspielraum ein. Infolgedessen wurden bis dato bloß behördliche Unterlassungen im Zusammenhang mit äußerst gravierenden Umweltimmissionen, die zu einer aktuellen und unmittelbaren Gefährdung der Gesundheit von Nachbar:innen geführt haben, als konventionswidrig angesehen. Inwieweit sich aus dieser Rechtsprechung eine für Bürger:innen einklagbare Verpflichtung der Konventionsstaaten zur Setzung angemessener und wirksamer Klimaschutzmaßnahmen ableiten lässt, ist aus heutiger Sicht noch offen. Eine Klärung dieser Frage ist aber im Rahmen der erwähnten anhängigen Verfahren beim EGMR in naher Zukunft zu erwarten.

⁴⁸ Siehe *Roschmann*, *Climate Change and Human Rights*, in: *Ruppel/Roschmann/Ruppel-Schlichting* (Hg.), *Climate Change: International Law and Global Governance – Volume I: Legal Responses and Global Responsibility* (2013) 203 ff; *Groß*, *Verfassungsrechtliche Klimaschutzpflichten*, *NVwZ* 2020, 360; *Meyer*, *Grundrechte in Sachen Klimawandel?*, *NJW* 2020, 894 (898); *Bickenbach*, *Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz?*, *JZ* 2020, 168.

⁴⁹ In diesem Sinne etwa *VwG Berlin*, 31.10.2019, 10 K 412/18; *BVerfG* 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua.

⁵⁰ Vgl. *Ennöckl*, *RdU* 2022 (Teil 2), 191.

C) Art 37 GRC

Art 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) legt fest, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der EU einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden müssen. Diese Regelung stellt infolge ihrer engen Anlehnung an Art 2, 6 und 174 EGV (nunmehr Art 3 EUV bzw Art 11 und 191 AEUV) eine weitgehende Wiederholung der dortigen Ziele⁵¹ mit einem bloß objektiv-rechtlichen Gehalt dar. Auch wenn er einen Teil der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bildet, ist Art 37 GRC folglich nicht als ein Grundrecht im eigentlichen Sinne, sondern bloß als eine Grundsatzbestimmung konzipiert.⁵² Art 52 Abs 5 GRC ordnet in Bezug auf derartige Bestimmungen, die als (bloße) Grundsätze festgelegt sind, an, dass diese durch Rechtsakte der EU auszuführen sind oder Durchführungsregelungen der Mitgliedstaaten bedürfen. Darüber hinaus wird die eingeschränkte gerichtliche Relevanz der als Grundsätze qualifizierten Bestimmungen angeordnet („*Sie können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden.*“).⁵³ Dies hat zur Folge, dass Grundsätze wie jener des Art 37 GRC keine einklagbaren subjektiven Rechte begründen und nicht zur Ableitung individueller Ansprüche oder für Klagen auf Erlass von Umweltschutzvorschriften herangezogen werden können.⁵⁴

Normadressaten des Art 37 GRC sind die Organe der Europäischen Union, die beim Erlass umweltrechtlicher Regelungen dessen materielle Vorgaben zu berücksichtigen haben. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten, sofern sie Unionsrecht durchführen, Art 37 GRC im Rahmen einer unionsrechtskonformen Auslegung von innerstaatlichem Recht heranzuziehen,⁵⁵ ohne dass damit aber die Mitgliedstaaten im eigentlichen Sinne Grundrechtsadressaten werden.⁵⁶

Aus österreichischer Sicht ist zu beachten, dass der VfGH im sogenannten „Grundrechtecharta-Erkenntnis“ ausgesprochen hat, dass

51 Siehe dazu auch EuGH 21.12.2016, C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*, Rz 62; EuGH 13.3.2019, C-128/17, *Polen/Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2019:194, Rz 130.

52 Siehe die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Abl 2007, C 303, 17.

53 *Madner*, Art 37 GRC, in: Holoubek/Lienbacher (Hg), GRC-Kommentar² (2019) Rz 15.

54 *Grabenwarter*, Auf dem Weg in eine Grundrechtsgemeinschaft?, EuGRZ 2004, 565; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2021) § 7 Rz 22.

55 *Madner*, Art 37 Rz 29.

56 *Kingreen*, Art 51 GRC, in: Calliess/Ruffert (Hg), Kommentar EUV/AEU⁵ (2016) Rz 3.

auch von der GRC garantierte Rechte als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte iSd Art 144 B-VG vor dem VfGH geltend gemacht werden können und im Anwendungsbereich der GRC einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der generellen Normenkontrolle (insbesondere nach Art 139 und Art 140 B-VG) bilden.⁵⁷ Gleichzeitig hielt der Gerichtshof aber fest, dass die einzelnen in der GRC enthaltenen Verbürgungen „zum Teil eine völlig unterschiedliche normative Struktur“ aufwiesen und daher nicht jede von ihnen als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht geltend gemacht werden kann. In diesem Zusammenhang nannte der VfGH explizit Art 37 GRC als eine solche Grundsatzbestimmung, die sich nicht als Prüfungsmaßstab für Verfahren vor dem VfGH eigne.⁵⁸

IV. Ausgewählte Gerichtsentscheidungen zu staatlichen Treibhausgasreduktionspflichten

In mehreren EU-Staaten wurde in den vergangenen Jahren versucht, gerichtlich strengere Treibhausgasreduktionspflichten zu erzwingen.⁵⁹ Die wichtigsten dieser Gerichtsentscheidungen werden im Folgenden kurz dargestellt.

A) Urteil des Hoge Raad im Fall Urgenda gegen die Niederlande

Das bekannteste Präzedenzverfahren zu einer Klimaklage ist jenes der Umweltorganisation *Urgenda* gegen die Niederlande.⁶⁰ Die NGO hatte 2013 zusammen mit über 800 Bürger:innen die niederländische Regierung geklagt und verlangt, dass die nationalen Emissionsreduktionsziele angehoben werden. Die niederländischen Gerichte gaben *Urgenda* in allen Instanzen recht. Die Regierung wurde verpflichtet, den Treibhausgasausstoß bis 2020 um 25 % gegenüber 1990 zu verringern. Davor war bloß eine Reduktion von 17 % vorgesehen. Es war dies (soweit ersicht-

57 VfSlg 19.632/2012, Rz 36; siehe dazu *Pöschl*, Verfassungsgerichtsbarkeit nach Lissabon – Anmerkungen zum Charta-Erkenntnis des VfGH, ZÖR 2012, 587 (592 f.).

58 Siehe dazu *Madner*, Art 37 Rz 30.

59 *Fitz*, Klimakrise vor Gericht – Klagen als ultima ratio im Klimaschutz?, *juridikum* 2019, 105; *Ennöckl*, Climate Change Litigation in Germany and Austria – Recent Developments, CCLR 2020, 306.

60 Hoge Raad 20.12.2019, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006. *Sauer/Purnhagen*, Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016, 16 ff; *Wegener*, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, ZUR 2019, 3.

lich) das erste Urteil weltweit, mit dem eine Regierung gerichtlich zu strengeren Klimaschutzzielen verurteilt wurde.

Inhaltlich stützte der *Hoge Raad* (das niederländisch Höchstgericht) die Entscheidung auf Art 2 und Art 8 EMRK, eine Umweltschutzklausel in der niederländischen Verfassung, völkerrechtliche Verpflichtungen sowie die Umweltschutzbestimmungen im AEUV. Zum Ausmaß der notwendigen Reduktion (nämlich 25 % statt bloß 17 %) beriefen sich die niederländischen Gerichte auf entsprechende Empfehlungen des Weltklimarates IPCC. Zulässigkeit und Begründetheit dieser Klimaklage sind auf eine Besonderheit im niederländischen Zivilrecht⁶¹ (und das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit in den Niederlanden) zurückzuführen. Das niederländische Zivilgesetzbuch ermächtigt natürliche Personen, Stiftungen und Vereinigungen, Belange des Gemeinwohls gerichtlich durchzusetzen. Daher kann eine NGO auch staatliche Organe (wie die Regierung) zivilrechtlich klagen, wenn diese im Klimaschutz nicht ausreichend aktiv sind.

Die Entscheidung *Urgenda* gegen die Niederlande war weltweit das erste Urteil, mit dem eine Regierung von einem nationalen Gericht zu strengeren Klimaschutzzielen verurteilt wurde. Dementsprechend groß ist seine Bedeutung für das Klimaschutzrecht und für die *climate change litigation*. Das Urteil machte deutlich, dass Klimaschutz nicht allein Sache politischer Entscheidungen ist, sondern auch eine grundrechtliche Dimension aufweist und dementsprechend einer Rechtskontrolle durch die Gerichte unterworfen werden kann. Klimaschutzmaßnahmen sind infolgedessen nicht mehr nur als eine staatliche Aufgabe im Allgemeininteresse anzusehen, sondern auch als Gegenstand subjektiv einklagbarer grundrechtlicher Gewährleistungspflichten.

B) Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zur Klage gegen die deutsche Bundesregierung

In Deutschland brachten zunächst im Herbst 2018 die Umweltorganisation *Greenpeace Deutschland* und 13 Bürger:innen eine Klage gegen die deutsche Bundesregierung beim Verwaltungsgericht Berlin ein. Die deutsche Bundesregierung hatte im Dezember 2014 das „Aktionspro-

61 Art 3:305a Niederländisches Zivilgesetzbuch; in ihrer englischen Übersetzung lautet die Bestimmung: „A foundation or association with full legal capacity that, according to its articles of association, has the objection to protect specific interests, may bring to court a legal claim that intends to protect similar interests of other persons.“ Siehe <<http://www.dutchcivillaw.com/legislation/dcctitle331111.htm>> (22.3.2023).

gramm Klimaschutz“ beschlossen, welches eine Reduktion der Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zum Jahr 2020 um 40 % gegenüber 1990 vorsah. Dieses „Klimaschutzziel 2020“ konnte nach Angaben der deutschen Regierung nicht erreicht werden. Tatsächlich wurden die Treibhausgasemissionen Deutschlands lediglich um 32 % verringert.

Die Kläger:innen beantragten, das Verwaltungsgericht Berlin solle die deutsche Regierung dazu verurteilen, die erforderlichen Maßnahmen zu setzen, damit das „Klimaschutzziel 2020“ (Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % gegenüber 1990) eingehalten werde. Sie argumentierten, dass sie als Betreiber:innen ökologischer Landwirtschaften bzw auch deren Kinder in besonderem Maße vom Klimawandel betroffen seien. Sie würden daher durch die Untätigkeit der deutschen Regierung in ihren Grundrechten nach dem Deutschen Grundgesetz (GG), insbesondere gemäß Art 2 Abs 2 (Leben und körperliche Unversehrtheit), Art 12 (Berufsfreiheit) und Art 14 Abs 1 (Eigentum), verletzt.

Das Verwaltungsgericht Berlin wies die Klage Ende Oktober 2019 als unbegründet ab.⁶² Insbesondere vermochte es keine Verletzung der Grundrechte der Kläger:innen durch die Nichteinhaltung der Klimaziele zu erkennen. Das Verwaltungsgericht Berlin hielt zwar fest, dass die geltend gemachten Grundrechte nicht bloß einen Abwehranspruch gegenüber Behörden, sondern auch Schutzpflichten des Staates bewirken – die öffentliche Gewalt ist danach verpflichtet, Grundrechte der Bürger:innen auch gegen Beeinträchtigungen durch Private zu schützen. Bei der Erfüllung staatlicher Schutzpflichten komme dem Staat aber ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, so das Gericht. Eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten liegt nach der deutschen Rechtsprechung erst dann vor, wenn getroffene Maßnahmen *„gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich“* sind.⁶³ Dies verneinte das Verwaltungsgericht Berlin in Bezug auf die deutschen Klimaschutzmaßnahmen. Wenn im Jahr 2020 eine Reduzierung um 32 % statt 40 % erreicht und das „Klimaschutzziel 2020“ erst drei Jahre später erfüllt werde, genüge dies nicht für die Annahme, dass die bisherigen Maßnahmen völlig ungeeignet bzw unzureichend seien. Das 40 %-Reduktionsziel für Treibhausgase stelle nicht das verfassungsrechtlich gebotene Minimum an Klimaschutz dar.

Das Verwaltungsgericht Berlin ließ in seinem Urteil die Berufung an das Oberlandesgericht zu. Die Frage der Klagebefugnis einzelner Bürger:innen wegen der Verletzung von Grundrechten im Bereich des Klimaschutzes stelle eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung

62 VwG Berlin, 31.10.2019, 10 K 412/18.

63 BVerfG, 29.10.1987, 2 BvR 624/83 = BVerfGE 77, 170–240.

dar, weshalb der Rechtszug zur nächsten Gerichtsinstanz offenstehen müsse. Trotz dieses Ausspruchs legten die Kläger:innen kein Rechtsmittel gegen das Urteil ein. Der Grund dafür war, dass sich kurz nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts die deutsche Rechtslage änderte. Im Dezember 2019 beschloss der Deutsche Bundestag das Bundes-Klimaschutzgesetz (dKSG)⁶⁴. Die Behauptung, die Bundesregierung verletze ihre rechtlichen Verpflichtungen, wäre vor dem Hintergrund, dass das neue Klimaschutzgesetz gerade erst in Kraft getreten war, kaum nachzuweisen gewesen. *Greenpeace Deutschland* beschloss daher, anstelle eines Rechtsmittels gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe anzurufen.

C) Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum deutschen Klimaschutzgesetz

Unter anderem infolge dieser Beschwerde erklärte das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im März 2021 Teile des dKSG für verfassungswidrig,⁶⁵ weil das Gesetz zwar eine Reduktion der Treibhausgasemissionen Deutschlands um 55 % (Referenzjahr 1990) bis 2030, jedoch keinen darüberhinausgehenden Zielpfad normiert. Damit wird nach Ansicht des BVerfG die Freiheit der (noch jungen) Beschwerdeführer:innen sowie jene künftiger Generationen unverhältnismäßig gefährdet, als ihnen „eine radikale Reduktionlast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt“ wird.⁶⁶

Das BVerfG bejahte im Beschluss zunächst die Beschwerdelegitimation all jener natürlichen Personen, die die insgesamt vier Verfassungsbeschwerden eingebracht hatten;⁶⁷ dies im Übrigen unabhängig vom Lebensmittelpunkt der Beschwerdeführenden, die nicht allesamt in Deutschland, sondern zum Teil auch in Bangladesch und Nepal leben. Das Gericht hielt dazu fest, dass ein übermäßiger Verbrauch des noch zur Verfügung stehenden Treibhausgasbudgets Deutschlands in Zu-

64 Dt BGBl I S 2513.

65 BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua; siehe dazu *Calliess*, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art 20a GG?, ZUR 2021, 355; *Frenz*, Freiheitsbedingter Klimaschutz für die junge Generation, BVBl 2021, 808; *Muckel*, Pflicht des Gesetzgeber zu effektivem Klimaschutz, JA 2021, 610; *Faßbender*, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen – offene Fragen, NJW 2021, 2085; *Fitz/Rathmayer*, Heute für Morgen – Über die Entdeckung der Generationengerechtigkeit im deutschen Grundgesetz, RdU-UT 2021, 32.

66 BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, Rz 192.

67 Die Rechtsmittel der deutschen Umweltschutzorganisationen wurden demgegenüber zurückgewiesen.

kunft zu massiven Einschränkungen von Grundrechten führen werde. Diese Gefahr begründe bereits gegenwärtig eine unmittelbare Grundrechtsbetroffenheit, die in der aktuellen (und bekämpften) Rechtslage ihre Ursachen habe. Wie *Fitz/Rathmayer* mE zutreffend dazu ausführen, kann diese Anerkennung einer intertemporalen Dimension der Grundrechte „*durchaus als revolutionär bezeichnet werden*“.⁶⁸

Zur inhaltlichen Begründetheit der Beschwerden führte das BVerfG zunächst aus, dass sowohl aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art 2 Abs 2 Satz 1 GG) als auch aus der Eigentums-
garantie (Art 14 Abs 1 GG) Schutzpflichten des Staates resultieren, heute lebende Menschen sowie künftige Generationen vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Dabei komme dem Gesetzgeber aber ein Spielraum zu, weshalb eine Verletzung dieser Schutzpflichten – insbesondere angesichts der im dSKG unternommenen Anstrengungen – nicht attestiert werden könne. In weiterer Folge führt das BVerfG aber aus, dass die Rechtslage eine „*eingriffsähnliche Vorwirkung*“ begründe. „*Die Entscheidung des Gesetzgebers, bis zum Jahr 2030 die in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 geregelte Menge an CO₂-Emissionen zuzulassen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden. [...] Diese rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung aktueller Emissionsmengenregelungen bedarf [...] bereits heute verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.*“⁶⁹ Eine solche Rechtfertigung verneinte das Gericht mit Blick auf die mangelnde Verhältnismäßigkeit der Regelungen des dKSG, weil dieses für die Zeit nach 2030 keine konkreten Vorgaben für weitere Reduktionsanstrengungen vorsieht. Solche seien aber notwendig, „*um künftige Freiheit nicht plötzlich, radikal und ersatzlos beschneiden zu müssen*“.⁷⁰ Weitere Reduktionsmaßgaben müssten daher rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden. Der deutsche Gesetzgeber ist nun verpflichtet, bis Ende 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 zu normieren. Dies wird wohl nicht ohne gleichzeitige Anpassung der Reduktionsziele bis 2030 erfolgen können, weil die Beibehaltung der bis dato fixierten 2030-Ziele zu einer Verlagerung der Treibhausgasmin-
derungslast auf künftige Generationen führen würde – was das BVerfG im Beschluss für verfassungswidrig hielt.

⁶⁸ *Fitz/Rathmayer*, RdU-UT 2021, 33.

⁶⁹ BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, Rz 187.

⁷⁰ BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, Rz 253.

D) Klimaklagen vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof

Auch in Österreich wurden Umweltorganisationen und Bürger:innen in den vergangenen Jahren aktiv und brachten Klimaklagen beim VfGH ein. Das österreichische Verfassungsrecht stellt allerdings prozessuale Voraussetzungen für den Zugang zum verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz auf, die für Klimaklagen eine so gut wie nicht zu überwindende Hürde darstellen.⁷¹ Zum einen kann die Untätigkeit des Gesetzgebers nicht bekämpft werden, weil der Gerichtshof nur bestehende Gesetze aufheben, nicht aber fehlende gesetzliche Regelungen durch seine Entscheidungen ersetzen kann. Bleibt das Parlament im Klimaschutz untätig, kann dies in Österreich folglich nicht effektiv bekämpft werden. Zum anderen können geltende Gesetze nur dann mittels Individualantrag von Rechtsunterworfenen angefochten werden, wenn diese von den bekämpften Regelungen unmittelbar in einer Rechtsposition betroffen sind, die Norm ohne Fällung eines Urteils oder Bescheides wirksam wird und ein anderer Weg zur Bekämpfung der Norm unzumutbar ist.

Als Folge dieser Voraussetzungen kann etwa das österreichische Klimaschutzgesetz (ö KSG⁷²) – das an sich der naheliegendste Anfechtungsgegenstand einer Klimaklage wäre – nicht beim VfGH bekämpft werden. Das ö KSG ist nämlich ein bloßes „Auftrags- oder Verhandlungsgesetz“, das lediglich das Prozedere festlegt, nach dem die Klimaschutzziele und Treibhausgasreduktionspflichten national auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren aufgeteilt werden.⁷³ Es normiert aber keinerlei Rechte oder Verpflichtungen der Rechtsunterworfenen. Daher wurde eine Regelung mit hoher Symbolkraft für die politische Debatte zum Klimaschutz beim VfGH bekämpft. Mehr als 8.000 Personen beantragten im Jänner 2020, der VfGH möge die steuerliche Bevorteilung des Flugverkehrs gegenüber der Eisenbahn als verfassungswidrig aufheben.⁷⁴ Während innerstaatliche Flüge von der Kerosinsteuer und internationale Flüge von der Umsatzsteuer befreit sind, besteht für den

71 Vgl. *Schulev-Steindl*, Klimaklage: VfGH weist Individualantrag gegen steuerliche Begünstigung der Luftfahrt zurück, RdU 2021, 256; *Buss*, Der VfGH kann sich nicht für den Klimawandel erwärmen – die »erste Klimaklage« Österreichs, SPWR 2021, 128.

72 Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG) BGBl I 106/2011idF BGBl I 58/2017.

73 Siehe *Fitz/Ennöckl*, Klimaschutzrecht, in: *Ennöckl/N. Raschauer/Wessely* (Hg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 757 (787).

74 Im Konkreten angefochten wurden die Regelungen der §§ 6 und 10 UStG, §§ 4, 5, 12, 15, 52, 54, 64c, 64i, 64r MineralölsteuerG sowie die LuftfahrtbegünstigungsVO (BGBl II 185/2017).

klimafreundlicheren Bahnverkehr keine solche Ausnahme. Die Antragsteller brachten vor, dass mit dieser steuerrechtlichen Bevorzugung des Flugverkehrs klimaschädliches Verkehrsverhalten gefördert werde, weshalb die Regelung sachlich nicht gerechtfertigt und damit gleichheitswidrig wäre. Darüber hinaus würden die Antragsteller durch diese Privilegierung in ihren Rechten nach Art 2 und 8 EMRK verletzt, da den Staat aufgrund dieser Grundrechte eine Schutzpflicht treffe und er infolgedessen zur Schaffung einer Rechtslage verpflichtet sei, die eine Senkung von Treibhausgasemissionen bewirke.

Zur notwendigen unmittelbaren Betroffenheit der mehr als 8.000 Antragsteller wurde vorgebracht, dass diese zwar nicht Adressaten der bekämpften steuerlichen Vorschriften seien – diese richteten sich ausschließlich an die jeweiligen Fluglinien. Da die Unternehmer aber nur in technischer Hinsicht die Steuerschuldner wären und die betreffenden Verbrauchssteuern direkt an die Konsumenten weiterverrechnet würden, wirkten diese auch gegenüber den Nutzern des Bahnverkehrs. Daher seien die Antragsteller, die erklärten, aus Gründen des Umweltschutzes die Bahn als Verkehrsmittel zu nutzen, von den strittigen Regeln unmittelbar iSd Art 140 Abs 1 B-VG betroffen.

Der VfGH folgte dieser Argumentation nicht und wies den Individualantrag wegen fehlender Antragslegitimation zurück.⁷⁵ Auf die Frage, ob die steuerliche Privilegierung des Flugverkehrs in der Sache gerechtfertigt ist, konnte bzw musste der VfGH folglich nicht weiter eingehen. In seiner Begründung stützte sich der Gerichtshof zunächst auf seine Rechtsprechung, wonach Regelungen zur Umsatzsteuer gegenüber Nichtunternehmern keine rechtliche, sondern allenfalls eine bloß wirtschaftliche Wirkung entfalten.⁷⁶ Darauf beziehungsweise hielt er fest, dass die Antragsteller durch die Benachteiligung des Bahnverkehrs nicht unmittelbar in ihren Rechten verletzt seien. Die Steuerpflicht betreffend die Umsatz- und Mineralölsteuer richte sich ausschließlich an die Verkehrsunternehmen und nur diese treffe die Abgabenerichtigungspflicht. Ob und inwieweit diese Steuern tatsächlich am Markt auf die Konsumenten und damit die Antragsteller abgewälzt werden könnten, hänge von vielen Faktoren ab. Daraus folge, dass Verbraucher durch gesetzliche Regelungen, die eine umsatz- oder verbrauchsteuerliche Abgabepflicht vorsehen, ungeachtet der Belastungskonzeption

⁷⁵ VfGH 30.9.2020, G 144/2020.

⁷⁶ VfSlg 8292/1978. Blecha, Die gescheiterte „Klimaklage“ gegen Begünstigungen für die Luftfahrt, in: Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2021 (2021) 127 (137f) mwN.

als Verbrauchsteuern, selbst dann nicht in ihren Rechten verletzt wären, wenn die Abgabenlast allenfalls auf sie überwältzt werden würde.⁷⁷

Darüber hinaus hielt der VfGH fest, dass eine unmittelbare Betroffenheit iSd Art 140 Abs 1 B-VG nach der Rechtsprechung auch dann bestehe, wenn die Antragsteller zwar nicht unmittelbare Normadressaten sind, die Regelung aber nicht nur ihre persönliche Situation berührt, sondern auch in ihre – insbesondere auch durch verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte geprägte – Rechtssphäre eingreift. Dies sei im vorliegenden Fall aber zu verneinen, „da die Antragsteller nach ihren Angaben für grenzüberschreitende Personenbeförderungsdienstleistungen nicht die Leistungen von Luftfahrtunternehmen in Anspruch nehmen (wollen), sondern jene von Eisenbahnunternehmen.“ Eine mE etwas verunglückte Formulierung, weil auch die Kunden von Fluglinien die steuerliche Privilegierung des Flugverkehrs nicht bekämpfen könnten, weil es ihnen diesbezüglich an der entsprechenden Beschwer mangeln würde.⁷⁸

Mit der Zurückweisung der Klimaklage setzte der VfGH seine ständige Rechtsprechung zur Beschwerdelegitimation bei Individualanträgen fort. Insoweit war die Entscheidung erwartbar. „Es kam, wie es kommen musste“, merkte Schulev-Steindl zutreffend an.⁷⁹ Der Beschluss macht aber auch die bestehenden Rechtsschutzlücken deutlich. Geht man – wie das *Urgenda*-Urteil und der Klima-Beschluss des BVerfG – davon aus, dass den Staat im Zusammenhang mit der Klimakrise grundrechtliche Schutz- und Gewährleistungspflichten treffen bzw schon heute in grundrechtlich geschützte Freiheiten eingegriffen wird, so muss man in weiterer Folge attestieren, dass in Österreich kein effektiver Rechtsschutz iSd Art 13 EMRK offensteht.⁸⁰

V. Resümee

Klimaschutz sollte aus rechtlicher Sicht eigentlich eine einfachgesetzlich zu regelnde (Querschnitts-)Materie darstellen. Dass im Zusammenhang mit dem Klimaschutzrecht in den vergangenen Jahren in vielen Staaten verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen wurden, ist Folge dessen,

77 VfGH 30.9.2020, G 144/2020 Rz 67.

78 Siehe Schulev-Steindl, RdU 2021, 256, für die die Argumentation des VfGH in diesem Punkt „jedenfalls zynisch“ erscheint.

79 Schulev-Steindl, RdU 2021, 256.

80 Ebenso Schulev-Steindl, RdU 2021, 256.

dass es die Politik bis heute verabsäumt hat, die von der Wissenschaft als notwendig angesehenen Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion zu veranlassen. Die Gerichte hatten daher zu klären, ob diese Untätigkeit eine Verletzung von Staatszielbestimmungen sowie von grundrechtlich geschützten Rechtspositionen darstellt. Vor diesem Hintergrund ist zu hoffen, dass Gesetzgeber und Vollziehung aktiv werden und sich die rechtswissenschaftliche Beschäftigung mit dem Klimaschutzrecht auf die einfachgesetzliche Ebene verschiebt.

Raumordnung – Naturschutz – Klimaschutz

Innovative Klimaschutzmaßnahmen im Raumordnungsrecht der Länder – ein Überblick

I. Einleitung

Das Raumordnungsrecht beeinflusst die Klimaschutzbemühungen in vielfältiger Weise. Dieser Einfluss ist zum Teil unmittelbar, zum Teil aber auch bloß mittelbar und trotzdem maßgeblich. Jeder Raumplan zeitigt zumindest mittel- und langfristig auch – direkte oder indirekte – Auswirkungen auf die Erreichung der Klimaschutzziele. Für den vorliegenden Beitrag sollen Tendenzen aufgezeigt werden, welche Instrumente, die zum Klimaschutz beitragen, in jüngerer Zeit in die Raumordnungsgesetze Eingang gefunden haben. Vor allem sollen solche Klimaschutzmaßnahmen im Raumordnungsrecht beispielhaft herausgegriffen werden, mit denen neue Wege eingeschlagen werden.

II. Zur Bedeutung des Raumordnungsrechts für Klimaschutzmaßnahmen

Die Raumordnung, verstanden als „*planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriebauzwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen andererseits*“¹, hat bedeutsamen und vielfältigen Einfluss auf Klimaschutzmaßnahmen. Diese Bedeutung soll anhand der energiebedingten und verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen veranschaulicht werden:

- Die Raumplanung hat zunächst direkte Auswirkungen auf die energiebedingten Treibhausgasemissionen, da sie die Rahmenbedingungen für den Standort von erneuerbaren Energieträgern festlegt. Kompetenzrechtlich sind die Länder aufgrund der Fach-

¹ VfSlg 2674/1954. Das Raumplanungsrecht ist nach dieser Rechtsprechung Landessache, soweit nicht einzelne dieser planenden Maßnahmen, wie im Besonderen solche auf den Gebieten des Eisenbahnwesens, des Bergwesens, des Forstwesens und des Wasserrechts, nach Art 10 bis 12 B-VG dem Bund vorbehalten sind.

planungskompetenzen des Bundes² nicht zur Regelung sämtlicher Standortplanungen zuständig, ihnen kommt aber die hinsichtlich des Klimaschutzes wichtige Raumplanung für Photovoltaik- und Windkraftanlagen zu.³ Wo und wie viele derartige Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie errichtet werden können, bestimmt die Flächenwidmung. An einem Beispiel festgemacht: Ob Agri-Photovoltaikanlagen⁴ zulässig sind, hängt von den in der Widmung Grünland erlaubten Nutzungsmöglichkeiten ab. Zunächst bestimmen folglich die jeweiligen Raumordnungsgesetze mit der Festlegung der Nutzungsmöglichkeiten in den einzelnen Widmungskategorien, in welchem Ausmaß Photovoltaik- und Windkraftanlagen errichtet werden können. Sieht der Gesetzgeber für diese Anlagen die Notwendigkeit einer Sonderwidmung vor, müssen in der Folge die Verwaltungsbehörden im Rahmen der örtlichen und/oder überörtlichen Raumplanung Grundstücke mit einer solchen Sonderwidmung ausweisen, damit die Errichtung dieser Anlagen vorgenommen werden kann. Mit dem konkreten Planungsakt entscheidet sich daher auch die Quantität der möglichen erneuerbaren Energieträger. Dass eine fehlende Flächenwidmung dem Ausbau von Windkraftanlagen entgegenstehen kann, zeigt sich nicht zuletzt an den Erläuterungen zu einem über den Sommer 2022 zur Begutachtung ausgeschickten Ministerialentwurf zum UVP-G⁵, wonach eine fehlende Energieraumplanung der Bundesländer den Ausbau von Windkraftanlagen nicht verhindern sollte und Windkraftanlagen unter bestimmten Voraussetzungen auch ohne aktuelle planungsrechtliche Festlegung genehmigt werden sollten.⁶ Zu bedenken ist schließlich, dass die Ausweisung von konkreten Grundstücken auch Einfluss auf die Effizienz dieser Anlagen haben kann: Je optimaler das Gebiet für Windkraftanlagen im Raumplan gewählt wird, desto effizienter kann alternative Energie gewonnen werden. Aber auch der Bebauungsplan kann den Wirkungsgrad von Energie-

2 VfSlg 2674/1954. So fallen etwa Wasserkraftanlagen ausschließlich in die Fachplanungskompetenz des Bundes.

3 Vgl dazu *Mayrhofer*, Art 12 Abs 1 Z 5 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2014) Rz 22; *Häusler*, Photovoltaik- und Windkraftanlagen ja, aber wo?, NR 2022, 50 (50).

4 Agri-Photovoltaikanlagen sind Photovoltaikanlagen, die im Rahmen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes auf einer hauptsächlich landwirtschaftlich genutzten Freifläche errichtet sind; vgl dazu etwa die Legaldefinition in § 2 Abs 1 Z 1 StROG.

5 220/ME 27. GP.

6 Vgl § 4a UVP-G idF 220/ME 27. GP sowie Erl 220/ME 27. GP, 4. Kompetenzrechtliche Bedenken gegen diese Bestimmung hegen *Bußjäger/Eller*, Keine Flächenwidmung für Windräder?, *ecolox* 2022, 928 (928 ff).

erzeugungsanlagen beeinflussen, etwa wenn die vorgeschriebene Dachneigung für eine Photovoltaikanlage besonders ideal ausgerichtet ist.

- Die indirekte Wirkung der Raumordnung auf den Klimaschutz wird an einem anderen Beispiel sichtbar. So kann etwa die Höhe der verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen durch die Wechselwirkung von Verkehr, Siedlungsstruktur und Flächennutzung beeinflusst werden. Je kürzer die Verkehrswege, desto eher können verkehrsbedingte Treibhausgasemissionen reduziert werden. Die Bedeutung des Raumordnungsrechts liegt auf der Hand: Durch eine gelungene Funktionsmischung von Arbeit, Wohnen, Konsum und Freizeit, durch die Stärkung von Ortskernen und die Mobilisierung von bislang nicht genutztem Bauland, das an den öffentlichen Verkehr angebunden ist, kann der Mobilitätsbedarf durch die Instrumente der Raumplanung gesenkt werden.

III. Klimaschutz als Raumordnungsziel

Der VfGH stellt in ständiger Judikatur⁷ für die im Sinne des Art 18 Abs 2 B-VG erforderliche gesetzliche Determinierung von örtlichen wie auch überörtlichen Raumplänen fest, dass es nicht möglich ist, schon auf der Gesetzesstufe im Einzelnen festzulegen, für welche Gebiete die gesetzlich vorgesehenen Widmungen gelten sollen. Der Gesetzgeber ist in diesem Bereich auf eine finale Determinierung verwiesen, die einen umfassenden gesetzlichen Zielkatalog ebenso unabdingbar macht wie Anordnungen für die Erstellung von Entscheidungsgrundlagen, durch welche die Methode der Raumplanung selbst bindend vorgeschrieben wird.⁸

Bei der Festlegung dieser Raumplanungsziele ist es dem Landesgesetzgeber nach der Judikatur des VfGH nicht verwehrt, im Zusammenhang mit einer von ihm zu regelnden Materie alle öffentlichen Zwecke – und daher auch die des Bundes – zu berücksichtigen.⁹ Eine Grenze zieht der VfGH nur dann, wenn ein Gesetzgeber die Planungsziele missbraucht, um die der anderen Gebietskörperschaft obliegende Regelung selbst vorzunehmen.¹⁰ Es steht daher dem Landesgesetzgeber

7 Vgl VfSlg 8280/1978; 11.633/1988.

8 Vgl dazu nur VfSlg 14.041/1995.

9 Vgl VfSlg 14.070/1995 mit zahlreichen Hinweisen auf die Vorjudikatur.

10 Vgl VfSlg 3163/1957; 10.292/1984; 18.096/2007.

offen, den Klimaschutz kompetenzneutral als eines von mehreren allgemeinen Raumordnungszielen im Zielkatalog zu nennen. Von dieser Möglichkeit haben die Landesgesetzgeber Gebrauch gemacht:

- In vielen Landesgesetzen wird der Klimaschutz ausdrücklich als eines von mehreren Zielen der Raumordnung verankert. Nach § 2 Abs 1 Z 1 Oö ROG ist etwa ein Ziel der Raumordnung der umfassende Schutz des Klimas. Auch § 1 Abs 2 Z 1 NÖ ROG gibt als Leitziel für die Vollziehung des Raumordnungsgesetzes unter anderem vor, dass die Maßnahmen der Raumordnung auch auf die Reduktion von Treibhausgasemissionen (Klimaschutz) auszurichten sind. Gemäß § 1 Abs 2 Z 3 Bgld RPG hat die überörtliche Raumplanung unter anderem die Erhaltung der Reinheit der Luft und der Gewässer sowie des natürlichen Klimas und die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen anzustreben. § 3 Abs 2 Z 2 lit i StROG verlangt bei der Entwicklung der Siedlungsstruktur die Berücksichtigung von Klimaschutzzielen und -maßnahmen, insbesondere zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Auch § 1 Abs 2 Z 4 Wr BO verankert als ein Ziel die Schaffung von Voraussetzungen für einen mit dem Klima verträglichen bzw dem Klimawandel entgegenwirkenden Umgang mit Energieressourcen und anderen natürlichen Lebensgrundlagen sowie dem Grund und Boden. Außerdem ist bei der Erstellung von Raumplänen Vorsorge für klimaschonende Einrichtungen zur Ver- und Entsorgung insbesondere in Bezug auf Wasser, Energie und Abfall unter besonderer Berücksichtigung der effizienten Nutzung von Abwärme und erneuerbaren Energien zu treffen.¹¹ Nach § 1 Abs 2 TROG zählen zu den demonstrativ angeführten Zielen der überörtlichen Raumordnung im Sinne des Umweltschutzes auch die Bewahrung bzw die weitestgehende Wiederherstellung der Reinheit von Luft (lit b), die möglichst umweltgerechte Deckung der Verkehrsbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft (lit k) sowie die Sicherung der Energieversorgung und das Streben nach einer möglichst eigenständigen, den Erfordernissen des Umwelt- und des Klimaschutzes entsprechenden Energieversorgung unter vermehrter Ausnützung der heimischen erneuerbaren Energieträger (lit l Z 3).
- In den anderen Gesetzen wird der Klimaschutz als Raumordnungsziel nicht ausdrücklich verankert. Das bedeutet aber nicht, dass der Gesetzgeber die Raumordnung nicht als klimarelevant erachtet oder den Klimaschutz bei der Raumplanung nicht berücksichtigt haben

¹¹ Vgl § 1 Abs 2 Z 9 Wr BO.

möchte. Vielmehr zeigt sich, dass durchaus Raumordnungsziele formuliert werden, deren Umsetzung eben auch zur Reduktion von Treibhausgasemissionen beitragen kann: Nach § 2 Abs 1 K-ROG sind von den insgesamt 17 Raumordnungszielen beispielsweise im Sinne einer sparsamen Verwendung von Grund und Boden Flächenrecycling¹² anzustreben,¹³ bei der Raumentwicklung auf die Anbindung an den öffentlichen Personenverkehr Bedacht zu nehmen¹⁴ sowie die Integration und der Einsatz von erneuerbarer Energie zu berücksichtigen.¹⁵ Zugleich sieht § 2 Abs 1 Z 1 K-ROG auch allgemein vor, dass die natürlichen Lebensgrundlagen möglichst zu schützen sind. Nach § 2 Abs 3 Vbg RPG sind Ortskerne zu stärken¹⁶ und räumliche Strukturen zu bevorzugen, die eine umweltverträgliche Mobilität begünstigen, während jenen Strukturen, die zu unnötigem motorisierten Individualverkehr führen, entgegenzuwirken ist.¹⁷

Die Verankerung des Klimaschutzes als eines der durch die Raumordnung anzustrebenden Ziele bedeutet, dass die zuständigen Organe bei der Planung die angedachten Maßnahmen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Klimaschutz zu beurteilen haben. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass den Klimaschutzzielen kein absoluter Vorrang vor den anderen Zielen der Raumordnung zukommt. Daran vermögen auch Staatszielbestimmungen nichts zu ändern, in denen – wie in § 3 BVG Nachhaltigkeit oder auch in einigen Landesverfassungen¹⁸ – ein Bekenntnis zum Umwelt- bzw Klimaschutz verankert ist. Zwar leitet der VfGH aus solchen Staatszielbestimmungen ein qualifiziertes öffentliches Interesse an der Wahrung der dort genannten Belange ab und zieht solche Staatszielbestimmungen auch zur Prüfung von Verordnungen auf ihre Gesetzmäßigkeit heran, er leitet aber aus § 3 BVG Nachhaltigkeit keinen absoluten Vorrang von Umweltschutzinteressen gegenüber anderen, der Verwaltung obliegenden Entscheidungsdeterminanten ab.¹⁹

12 Wiederverwertung von Flächen, die ihre bisherige Funktion und Nutzung verloren haben (§ 2 Abs 1 Z 13 K-ROG).

13 § 2 Abs 1 Z 13 K-ROG.

14 § 2 Abs 1 Z 15 K-ROG.

15 § 2 Abs 1 Z 17 K-ROG.

16 § 2 Abs 3 lit i Vbg RPG.

17 § 2 Abs 3 lit k Vbg RPG.

18 Vgl etwa Art 7b K-LVG; Art 7 Abs 7 Vbg LVG; Art 4 Z 3 NÖ LV; Art 10 Oö L-VG.

19 Vgl VfSlg 20.185/2017.

Stehen die Raumordnungsziele gleichrangig nebeneinander, sind Zielkonflikte vorprogrammiert. So kann etwa das Ziel des Ortsbildschutzes mit dem Ziel des Ausbaus erneuerbarer Energieträger durch die Installation von Photovoltaikanlagen auf Gebäuden oder die Errichtung von Windkraftanlagen mit dem Raumordnungsziel Natur- und Landschaftsschutz in Konflikt geraten.²⁰ Solche Zielkonflikte sind dem Raumordnungsrecht nicht neu und verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden. Im Sinne der finalen Determinierung liegt es eben gerade im planerischen Gestaltungsspielraum, die gesetzlichen Raumordnungsziele bei der konkreten Planung zu reihen, zu koordinieren und im Einzelfall eine Abwägung vorzunehmen.²¹ Die im Zielkatalog bereits angelegten Konflikte zwischen den einzelnen Zielen schließen es aus, dass bei Raumordnungsmaßnahmen jeweils alle Ziele optimal erreicht werden. Maßgeblich ist, dass der Ordnungsgeber bei der Erlassung oder Abänderung der Raumpläne die Raumordnungsziele zu beachten und im Fall von Zielkonflikten den jeweiligen Grad der Zielerreichung nachvollziehbar abzuwägen hat.²²

In den meisten Raumordnungsgesetzen gibt es für die Vollziehung keine Regelungen, wie mögliche Konflikte zwischen den einzelnen Zielen aufzulösen sind. Auch wenn der Landesgesetzgeber Grundsätze für die Abwägung der einzelnen Ziele normiert, bleiben diese Grundsätze naturgemäß allgemein gehalten. Nach § 2 Abs 2 Z 4 S-ROG ist ein Raumordnungsgrundsatz etwa die entsprechende Wahrnehmung der Klimaschutzbelange bei der Abwägung ökologischer und ökonomischer Ansprüche an den Raum. Daraus ergibt sich, dass diese Klimaschutzbelange bei der Abwägung verstärkt zu berücksichtigen sind; ein zwingender Vorrang wird ihnen aber nicht eingeräumt. Anders hat dies das Bgld RPG gelöst, das die Errichtung und den Betrieb von Photovoltaik- und Windkraftanlagen in Vorrangzonen als vorrangiges öffentliches Interesse definiert.²³ Ein Ausgleich mit dem entgegenstehenden Interesse am Landschaftsbild erfolgt auf finanziellem Weg. Für die bewirkte Belastung des Landschaftsbildes erhebt das Land eine Abgabe auf diese Anlagen.²⁴

20 Vgl etwa *Streiff*, Einleitung: Zielkonflikte zwischen Raumplanung und Photovoltaik, in: *Streiff (Hg)*, Raumplanung und Photovoltaik, Bd 18 der Schriften zum Energierecht (2021) 1 (1).

21 VfSlg 11.850/1988.

22 VfSlg 15.300/1998.

23 § 53a Abs 5 sowie § 53c Abs 6 Bgld RPG.

24 § 53b Bgld RPG.

Dass die Klimaschutzbelange auf der Planungsebene ausreichend berücksichtigt werden, kann schließlich auch durch prozessuale Vorgaben für das Planerlassungsverfahren sichergestellt werden. Innovativ ist etwa die Wr BO, wonach entsprechender Sachverstand für den Klimaschutz zwingend in den Planungsprozess einzubeziehen ist: Sollen Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne wesentlich geändert werden,²⁵ sind deren Entwürfe gemäß § 2 Abs 4 Wr BO dem Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung zur gutachtlichen Stellungnahme vorzulegen. Diesem 13-köpfigen Fachbeirat hat unter anderem auch ein Fachmann auf dem Gebiet des Klimaschutzes und Energiewesens²⁶ anzugehören, so dass dieser die wesentlichen Änderungen aus der Perspektive des Klimaschutzes beurteilen kann.

IV. Klimaschutz und erneuerbare Energieträger

A) *Energieraumplanung*

Art 15 Abs 3 der Richtlinie (EU) 2018/2001²⁷ verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen sicherzustellen, dass auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene auch bei der frühzeitigen Raumplanung Vorschriften für die Integration und den Einsatz von erneuerbarer Energie vorgesehen werden. Dementsprechend verlangen die Landesraumordnungsgesetze durchwegs auch die Erstellung von Konzepten zur Energieversorgung als Teil der Raumordnung. Da diese Konzepte den Raumordnungszielen entsprechen müssen und zu den Raumordnungszielen der Klimaschutz bzw die Reduktion von Treibhausgasemissionen sowie der verstärkte Einsatz von alternativen Energieträgern zählen, sind in den Konzepten insbesondere auch Überlegungen zur Förderung alternativer Energieträger anzustellen.

In den meisten Raumordnungsgesetzen sind diese Konzepte als Teil des örtlichen Entwicklungskonzepts zu erstellen.²⁸ In einzelnen Landes-

25 Im Fall nicht wesentlicher Änderungen kann der Fachbeirat angehört werden.

26 Die Fachhochschule Technikum Wien hat das Recht, einen Dreivorschlag für diesen Fachmann innerhalb einer von der Behörde festzusetzenden, entsprechenden Frist zu erstatten (§ 3 Abs 2 Wr BO).

27 Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl L 328/2018, 82 idgF.

28 Vgl etwa § 13 Abs 3 NÖ ROG; § 9 Abs 3 Z 5 K-ROG; § 25 Abs 2 Z 5 S-ROG; § 31 Abs 1 lit I TROG; § 11 Abs 1 lit j Vbg RPG.

gesetzt sind diese Energiekonzepte nicht Teil des örtlichen Entwicklungskonzepts, sondern eigenständige Verordnungen. In der Wr BO sind etwa derartige Energieraumpläne vorgesehen.²⁹ In Verordnungsform soll damit eine geordnete, vorausschauende und nachhaltige Gestaltung und Entwicklung der Energiebereitstellung für Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen und der Nutzung dieser Energiebereitstellungen, insbesondere von klimaschonenden Energieträgern (erneuerbare Energieträger, Abwärmenutzung und Fernwärme) erfolgen. Die Erlassung eines Energieraumplanes ist zulässig, wenn in dem von ihm erfassten Gebiet bereits eine Fernwärmeinfrastruktur als hocheffizientes alternatives System verfügbar oder ausreichend technische Kapazität für eine Erweiterung der Fernwärmeinfrastruktur vorhanden ist und zumindest ein weiteres hocheffizientes alternatives System realisierbar ist. Das Gesetz ermächtigt zudem, in diesen Energieraumplänen auch Beschränkungen der zulässigen Treibhausgasemissionen aus Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen vorzusehen. Auch das StROG sieht eine eigene Energieraumplanung vor. In einem Sachbereichskonzept Energie sind für das Gemeindegebiet oder Teile desselben einerseits Standorträume für Fernwärmeversorgung aus Abwärme oder erneuerbaren Energieträgern sowie Standorträume für energiesparende Mobilität, das sind Standorträume, die durch eine an den öffentlichen Verkehrsangeboten sowie an den Erfordernissen des Fuß- und Radverkehrs orientierte Siedlungsstruktur gekennzeichnet sind, vorzusehen. Auf Grundlage der im Sachbereichskonzept Energie dargestellten Standorträume für die Fernwärmeversorgung können im örtlichen Entwicklungskonzept Vorranggebiete für die Fernwärmeversorgung festgelegt werden.³⁰ In solchen Vorranggebieten für die Fernwärmeversorgung können Gemeinden durch Verordnung für das Gemeindegebiet oder Teile desselben die Verpflichtung zum Anschluss an das Fernwärmesystem vorsehen.³¹ Zusätzliche energieraumplanerische Maßnahmen können von der Gemeinde insbesondere dort vorgesehen werden, wo der Fernwärmeausbau technisch undurchführbar oder wirtschaftlich unzumutbar ist. Überdies können örtliche Vorrangzonen/ Eignungszonen zur Energieversorgung, wie für Solar- und Photovoltaikfreiflächenanlagen auf Grundlage einer gemeindeweiten Untersuchung festgelegt werden.³²

29 § 2b Wr BO.

30 § 22 Abs 8 StROG.

31 § 22 Abs 9 StROG.

32 § 22 Abs 8 StROG.

B) Standortplanung für Windkraft- und Photovoltaikanlagen

Sowohl für Windkraft- als auch für Photovoltaikanlagen zeigt eine Durchsicht der einzelnen Landesraumordnungsgesetze, dass die Widmungsanforderungen höchst unterschiedlich geregelt werden:³³

Restriktiv ist etwa das oberösterreichische Raumordnungsrecht: In den meisten Kategorien³⁴ des Baulands dürfen nach § 21 Abs 5 Z 2 und 3 Oö ROG weder freistehende Photovoltaikanlagen mit einer Nennleistung über 5 kW noch Windkraftanlagen errichtet werden. Eine Errichtung solcher Anlagen im Grünland ist gemäß § 30a Abs 3 Oö ROG nur mit Sonderwidmung zulässig. Nach dem NÖ ROG ist demgegenüber eine Sonderwidmung im Grünland nur für Windkraftanlagen mit einer Engpassleistung von mehr als 20 kW erforderlich. Der Gesetzgeber legt gleichzeitig materielle Kriterien für geeignete Grundstücke für diese Sonderwidmung fest: Es bedarf einer bestimmten Leistungsdichte des Windes und der Einhaltung definierter Mindestabstände insbesondere zu Wohnbauland. Außerdem ist auf eine größtmögliche Konzentration von Windkraftanlagen hinzuwirken und die Widmung von Einzelstandorten nach Möglichkeit zu vermeiden. Wesentlich ist schließlich, dass die Widmung von einem Akt der überörtlichen Raumplanung abhängig ist. Die Landesregierung hat durch die Erlassung eines Raumordnungsprogrammes Zonen festzulegen, auf denen die Widmung „Grünland-Windkraftanlage“ zulässig ist.³⁵ Das Bgld RPG entzieht der örtlichen Raumplanung schließlich weitgehend die Standortwahl für Photovoltaik-Freiflächenanlagen mit einer Flächeninanspruchnahme von über 10 ha und Windkraftanlagen und verlagert diese in die überörtliche Raumplanung. Den Gemeinden verbleibt im Rahmen der örtlichen Raumplanung lediglich die Ausweisung von Sonderwidmungen von Photovoltaikanlagen mit einer Modulfläche zwischen 35 m² (bzw auf Betriebs- und Industriegebietsflächen zwischen 200 m²) und 10 ha Fläche.³⁶ Die Entwicklung der Raumordnungsgesetze zeigt daher die Tendenz, die Standortplanung für große Photovoltaik- und Windkraft-

33 Zu den unterschiedlichen landesgesetzlichen Vorschriften für die Errichtung von Windkraftanlagen vgl etwa *Schlögl*, Windkraft in der Raumordnung der Bundesländer, RFG 2015, 60 (60 ff); zu Photovoltaikanlagen vgl die Übersicht bei *Hofmann*, Zulässigkeit von Photovoltaik-Anlagen, RFG 2021, 52 (52 ff). Auf die Unterschiedlichkeit der jeweils geltenden raumordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder weist auch *Häusler*, NR 2022, 50 ff hin.

34 Ausgenommen von diesem Verbot sind insbesondere die Baulandkategorien Betriebsbaugelände und Industriegebiet.

35 § 20 Abs 2 Z 19 iVm Abs 3a und 3b NÖ ROG; vgl die Verordnung über ein Sektorales Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in NÖ.

36 §§ 53a und 53c Bgld RPG.

anlagen der überörtlichen Raumplanung zu überantworten, um eine gesamthafte Planung und Standortkonzentrationen zu ermöglichen.

V. Klimaschutz und Siedlungsstruktur

Das Raumordnungsrecht bietet eine Reihe von Instrumenten, um die Siedlungsstruktur zur Erreichung von Klimaschutzzielen zu beeinflussen. Schon seit einigen Jahren verfolgen alle Raumordnungsgesetze eine Stärkung und Wiederbelebung von Ortskernen,³⁷ die meist Hand in Hand mit der Eindämmung von großen Einkaufszentren außerhalb der Ortskerne geht.

Die Errichtung von großen Einkaufszentren außerhalb von Ortskernen ist in der Regel nur in einer Sonderwidmung zulässig.³⁸ Die meisten Landesgesetze erlauben solche Sonderwidmungen durch die Gemeinden nur auf Flächen, die in einem überörtlichen Raumprogramm dafür vorgesehen sind,³⁹ und überantworten damit die Standortplanung der großen Einkaufszentren der überörtlichen Raumordnung.⁴⁰

Neben dieser Beschränkung von großen Handelsbetrieben außerhalb von Ortskernen stellt sich aber in einem zweiten Schritt die Frage, wodurch das Raumordnungsrecht zu einer mobilitätsreduzierenden Funktionsmischung innerhalb der Ortskerne beitragen kann. Einen Druck, die Handelsbetriebe wieder in den Ortskernen anzusiedeln, übt beispielsweise § 32 Abs 1 K-ROG aus, der die Errichtung von Einkaufszentren außerhalb der Orts- oder Stadtkerne der meisten Gemeinden überhaupt verbietet. Einen differenzierenden Ansatz verfolgt das NÖ ROG. Es unterscheidet bei der Zulässigkeit von Verkaufsflächen zwischen solchen für Waren, für deren Abtransport kein PKW erforderlich ist (zentrumsrelevante Waren) und jenen Handelsbetriebe, die ausschließlich Waren anbieten, welche nach ihrer Beschaffenheit bzw nach ihrer Packungs- oder Gebindegröße vom Kunden unter Verwendung eines Kraftfahrzeuges abtransportiert werden müssen (nicht zentrumsrelevante Waren). Letztere unterliegen unabhängig von ihrer Lage keinen Größenbeschränkungen. Bei den zentrumsrelevanten Waren

37 Vgl etwa § 27 Abs 2 lit o TROG; § 3 Abs 2 Z 5 StROG; § 2 Abs 1 Z 10 Oö ROG sowie § 2 Abs 3 lit i Vbg RPG.

38 Vgl zB § 31 StROG; § 15 Vbg RPG; § 23 Abs 3 Oö ROG; § 49 TROG.

39 Vgl zB § 8 TROG; § 15 Vbg RPG; § 24 Oö ROG.

40 Vgl Hofmann, Örtliche Raumplanung, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinde-recht (2022) Rz 180 ff.

unterscheidet sich die zulässige Verkaufsfläche nach der Lage des Handelsbetriebes: Nach § 18 Abs 1 NÖ ROG kann in Ortskernen (Zentrumszonen) die Widmung Bauland-Kerngebiet mit dem Zusatz „Handelseinrichtungen“ versehen werden. Dies führt dazu, dass in dieser Widmung für die Errichtung von Handelsbetrieben keine Beschränkungen hinsichtlich der Verkaufsfläche bestehen. Darüber hinaus sind Handelsbetriebe mit Verkaufsflächen für zentrumsrelevante Waren bis zu 750 m² zulässig, wenn das Grundstück umgeben von bebauten Grundstücken im Bauland-Wohngebiet liegt. Im Bauland ohne umliegende Bebauung dürfen maximal 80 m² Verkaufsfläche für zentrumsrelevante Ware vorgesehen werden.

VI. Klimaschutz und Flächenverbrauch

Ein weiterer Trend in der Raumplanungsgesetzgebung der letzten Jahre sind verschiedene Maßnahmen, die zur Reduktion des Flächenverbrauchs beitragen sollen. Beispielfhaft sollen hier Regelungen herausgegriffen werden, die den Flächenverbrauch durch eingeschobene Handelsbetriebe mit Stellplätzen auf ebenerdigen Freiflächen verringern sollen:

- Verpflichtung zur Mehrgeschoßigkeit: Nach § 23 Abs 3a Oö ROG sind im Gebiet für Geschäftsbauten mit einer im Flächenwidmungsteil festgelegten Gesamtverkaufsfläche von mehr als 800 m² nur Gebäude mit mindestens drei oberirdischen Geschoßen zulässig.
- Einschränkung von Stellplätzen bei Handelsbetrieben: Ebenfalls flächenmindernd wirkt sich die gesetzliche Beschränkung von Stellplätzen auf ebenerdigen Freiflächen aus.⁴¹
- Multifunktionale Nutzung: Nach § 18 Abs 7 NÖ ROG sind weitere Stellplätze nur im Betriebsbauwerk (zB in Parkdecks) oder über Gebäudeteilen der Betriebsbauwerke mit anderen Nutzungen (zB am Dach der Betriebsanlage) oder unter Photovoltaikanlagen mit einer Modulfläche von mindestens 8 m² je Stellplatz (zB Flugdach) herzustellen, wobei eine Kombination dieser Varianten zulässig ist. Mit Letzterem schafft der Landesgesetzgeber zwar keine Flächenreduktion, aber setzt zumindest einen Anreiz, die Fläche multifunktional auch für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie zu verwenden.

41 Vgl etwa § 18 Abs 7 NÖ ROG sowie § 24 Abs 1 Oö ROG.

VII. Schlussbemerkungen

Mit dem Raumordnungsrecht haben es die Länder und Gemeinden in der Hand, zur Erreichung der Klimaschutzziele mittel- und langfristig einen wichtigen Beitrag zu leisten. Gerade die letzten Gesetzesnovellen zeigen, dass alle Raumordnungsgesetze neue Instrumente vorsehen, um den Klimaschutzziele Rechnung zu tragen. Die Landesgesetzgeber haben dabei an unterschiedlichen Stellschrauben gedreht, um den Individualverkehr durch eine entsprechende Siedlungsstruktur einzudämmen und den Einsatz erneuerbarer Energieträger zu stärken. Dabei wird offensichtlich, dass nicht nur die Schwerpunkte, sondern auch die Instrumente durchaus unterschiedlich gewählt sind. In manchen Bereichen ist dies mit den jeweiligen räumlichen Gegebenheiten eines Bundeslandes erklärbar; in anderen Bereichen scheinen die Gesetzgeber schlicht unterschiedliche Konzepte zu verfolgen, deren Effektivität sich allerdings erst nach einiger Zeit herausstellen wird. Erkennbar ist aber, dass Landesraumordnungsgesetze die Belange des Klimaschutzes zunehmend aus der örtlichen Raumplanung in die Verantwortung der überörtlichen Raumplanung verlagern.

Klimaschutz aus raumordnungsfachlicher Sicht

Die Erreichung der Klimaschutzziele liegt in weiter Ferne. Die Treibhausgasemissionen 2019 betrugen ca. 79,8 Mio Tonnen CO₂-Äquivalente. In der Corona-Pandemie sanken die Emissionen zwar leicht auf knapp 74 Mio Tonnen, aber die Zahlen zeigen, dass dieser Effekt nicht nachhaltig sein dürfte. Bereits zwischen 2020 und 2021 fand wiederum ein Anstieg auf 77,5 Mio Tonnen CO₂-Äquivalente statt.¹ Dass die Rückkehr zur „Normalität“ auch einen Wiederanstieg der Treibhausgasemissionen auf das Anfangsniveau und darüber hinaus mit sich bringen wird, zeichnet sich ab. Strukturell und strategisch ist Österreich von einem wirksamen Klimaschutz daher nach wie vor weit entfernt. Dies ist wohl insbesondere in der Charakteristik der Klimakrise als persistentem Umweltproblem begründet. Gemäß *Jänicke und Jörgens*² zeichnen sich derartige Umweltprobleme durch eine Vielzahl von Verursachenden, systemische, oft globale Auswirkungen, kumulative Effekte und große räumliche und/oder zeitliche Distanz zwischen Ursache und Wirkung aus. Darüber hinaus sind die Ursachen in der gegenwärtigen normalen Funktionsweise von Wirtschaft und Gesellschaft begründet. Damit sind langfristige, tiefgreifende Erfolge in der Lösung des jeweiligen Umweltproblems nur dann zu erwarten, wenn diese Funktionsweisen geändert werden. Dies ist nach wie vor nicht in Sicht und würde in Bezug auf den Klimaschutz die Umstellung des Energiesystems bedingen, was drastische Energieeinsparungen und den Umstieg auf erneuerbare Energieformen erfordert.

Ziel dieses Beitrages ist es, einen umfassenden Klimaschutz aus der Perspektive raumstruktureller Gegebenheiten und raumordnungsfachlicher Interventionsmöglichkeiten zu beleuchten. Dabei werden zwei für den Klimaschutz relevante persistente Umweltprobleme miteinander verbunden, die mittels Raumordnung beeinflusst werden können: Treibhausgasemissionen und die Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur. Der Beitrag wird wie folgt entwickelt: Zunächst werden einige räumliche Aspekte zur Verminderung von Treibhausgas-

1 Umweltbundesamt, Treibhausgas-Emissionstrend und Stand der Zielerreichung, abrufbar unter <<https://www.umweltbundesamt.at/klima/treibhausgase>> (6.4.2023).

2 Jänicke/Jörgens, Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik, ZfU 3/2004, 297.

emissionen dargelegt, daraufhin die Flächeninanspruchnahme thematisiert und in weiterer Folge abgeleitet, welche räumlichen Handlungsimperative für eine nachhaltige räumliche Entwicklung zur Lösung beider Umweltprobleme beitragen können. In weiterer Folge wird geprüft, welche Implikationen diese Auseinandersetzung für die Weiterentwicklung des österreichischen Rechtsrahmens mit sich bringt.

I. Reduktion der Treibhausgasemissionen durch Energieraumplanung

Um die Klimaziele zu erreichen, hat de facto eine Reduktion der Treibhausgasemissionen auf null zu erfolgen, was sich in erster Linie an die gebaute Struktur und der ihr innewohnenden Nutzungen Wohnen, Industrie und produzierendes Gewerbe, öffentliche und private Dienstleistungen sowie Verkehr richtet, die für ca. 90 % aller Treibhausgasemissionen verantwortlich zeichnen. Etwa 10 % entfallen auf die Landwirtschaft.³ In praktisch allen Bereichen der Treibhausgasbilanz zeigen die einschlägigen Statistiken Reduktionen, trotz der regen Bautätigkeit der letzten Jahre sogar im Gebäudesektor. Lediglich der Verkehr nahm in der Vergangenheit rasant zu. Die Verkehrseinschränkungen der Corona-Pandemie haben zu einer deutlichen Senkung der Treibhausgasemissionen geführt. Nach Ende der mit der Pandemie verbundenen Mobilitätsrestriktionen ist ein erneuter Anstieg der Emissionen seit 2020 zu verzeichnen. Aus raumstruktureller Sicht liegt damit der Schluss nahe, dass immer effizientere Gebäude am falschen Platz gebaut werden, sodass der Bedarf, größere Distanzen zurückzulegen und dafür auch das Auto zu verwenden, in den letzten Jahrzehnten permanent im Steigen begriffen war.

Hier setzt Energieraumplanung an: „Energieraumplanung ist jener integrale Bestandteil der Raumplanung, der sich mit den räumlichen Dimensionen von Energieverbrauch und Energieversorgung umfassend beschäftigt.“⁴ Somit hat Energieraumplanung zum Ziel, die Energiewende, also den Umstieg auf ein klimaneutrales, erneuerbares und nachhaltiges Energiesystem unter Berücksichtigung von Einspar- und Effizienzpotenzialen mit raumplanerischen Mitteln zu begleiten. Dabei ist zu bedenken, dass mittels Raumplanung lediglich günstige räumliche

3 Umweltbundesamt, Treibhausgas-Emissionstrend.

4 Stöglehner/Erker/Neugebauer, Energieraumplanung: Materialienband. Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) Nr 192 (2014) 142.

Voraussetzungen für die Energiewende geschaffen werden können, dass aber andere Akteur:innen im Raum diese räumlichen Voraussetzungen nutzen müssen, um zum einen durch entsprechende Lebensstile und Wirtschaftsweisen tatsächlich Energie einzusparen und zum anderen eine resiliente, nachhaltige und erneuerbare Energieversorgung aufzubauen. Es ist aber auch davon auszugehen, dass ohne die räumlichen Voraussetzungen die Energiewende nur mit erheblich größerem Aufwand – dh mit geringerer Energie- und Ressourceneffizienz – gelingen kann.

Um eine Reduktion des Energieverbrauchs raumstrukturell zu bewirken, sind „energieeffiziente Raum- und Siedlungsstrukturen“ herzustellen. Diese energieeffizienten Raum- und Siedlungsstrukturen genügen einigen Gestaltungsprinzipien, insbesondere einer bestimmten Funktionsmischung und damit verbundenen kurzen Wegen, einer maßvollen Dichte und daraus resultierend einer Kompaktheit der Siedlungsstrukturen.⁵ Unter Funktionsmischung ist zu verstehen, dass die Daseinsgrundfunktionen⁶ – wohnen, arbeiten, sich erholen, versorgen und bilden, kommunizieren – in engem räumlichem Kontext angesiedelt sind, sodass die siebte Grundfunktion „mobil sein“ in kurzen Wegen im Umweltverbund aus zu-Fuß-gehen, Rad-fahren und öffentlichen Verkehr nutzen ohne bzw mit geringer Autoabhängigkeit befriedigt werden kann. Maßvolle Dichte verlangt eine Auseinandersetzung mit Mindestdichten im Sinne von Flächen-, Energie- und Ressourceneffizienz, aber auch mit Höchstdichten zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit grüner Infrastruktur und damit verbunden einer hohen Lebensqualität und Anpassungsfähigkeit der gebauten Umwelt an den nicht mehr vermeidbaren Klimawandel.

Um dies zu erreichen, ist Innenentwicklung – die räumliche Weiterentwicklung innerhalb der Grenzen der gebauten Umwelt durch Nachverdichtung, Baulückenschluss und Leerstandsaktivierung – vor Außenentwicklung zu forcieren. Schließlich ist die räumliche Entwicklung mit dem Ausbau des Umweltverbundes zu koordinieren.⁷ Darüber hinaus können bestimmte Parameter der Standortwahl darüber entscheiden, welchen Einfluss das lokale Klima auf den Energieverbrauch der Sied-

5 *Stoeglehner et al, Integrated Spatial and Energy Planning – Supporting Climate Protection and the Energy Turn with Means of Spatial Planning* (2016) 14.

6 *Pillei/Manhart/Stöglehner, Zum Raumbegriff*, in: Stöglehner G (Hg), *Grundlagen der Raumplanung 1 – Theorien, Methoden, Instrumente* (2019) 31.

7 *Stoeglehner/Abart-Herisz, Integrated spatial and energy planning in Styria – A role model for local and regional energy transition and climate protection policies*, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 165 (2022), 112587.

lungen haben kann. Damit ist insbesondere verbunden, dass dasselbe Gebäude in derselben thermischen Qualität gebaut zwischen Ebene, Kaltluftsee (Muldenlage), Hügellage, Nordhang und Südhang Energieverbrauchsunterschiede von ca. 30–40 % aufweisen kann.⁸ Dazu kommen Bebauungsvorschriften im Bebauungsplan, welche die aktive und passive Solarenergienutzung günstig oder ungünstig beeinflussen.

Die energieeffizienten Raum- und Siedlungsstrukturen wirken auch mehrfach positiv auf eine resiliente, nachhaltige und erneuerbare Energieversorgung. Zum einen sind derartige Strukturen einfacher und wirtschaftlicher mit leitungsgebundener Energie zu versorgen. Dies betrifft grundsätzlich jede Energieform, da eine größere Zahl von Nutzer:innen in engem räumlichem Kontext anzutreffen sind und Funktionsmischung tendenziell dafür sorgt, dass sich der Energieverbrauch über den Tag gleichmäßiger verteilt als in monofunktionalen Strukturen, zB reinen Wohngebieten. Damit steigt die Effizienz sowohl bei Wärme als auch Strom, sodass die Netze besser und gleichmäßiger ausgenutzt werden können. Insbesondere bei Nah- und Fernwärme ist dies bedeutend, da durch zahlreiche Nutzer:innen in kurzen Distanzen die Leitungsverluste minimiert werden können und die Wirtschaftlichkeit erhöht werden kann. Zum anderen haben kompakte Raum- und Siedlungsstrukturen den Vorteil, dass zwischen den Städten und Ortschaften größere zusammenhängende Landschaftsräume frei bleiben, welche die Integration von erneuerbaren Energiegewinnungsanlagen in den Raum erleichtern, wie am Beispiel Windkraft erörtert werden kann: große Windkraftanlagen verursachen unter anderem Lärm und Schattenwurf.⁹ Diese Umweltauswirkungen auf Siedlungsräume können durch Abstandsregelungen verhindert werden. Je weiter die Siedlungen auseinander liegen, desto eher können daher größere Mengen an Windkraftanlagen in Bezug auf diese Umweltwirkungen konfliktarm in den Raum integriert werden. Unbenommen davon sind weitere Umwelteffekte im Bereich Artenschutz, Erholungsnutzung oder Landschaftsbild, die durch die Freihaltung von sensiblen Standorten von Windkraftentwicklungen vermieden werden können.

Dieser Aspekt leitet dazu über, dass ungeeignete Standorte für bestimmte erneuerbare Energiegewinnungsanlagen ausgeschieden und geeignete Standorte identifiziert und langfristig gesichert werden

8 Stöglehner/Neugebauer/Abart-Herisz, *Energieraumplanung*, in: Stöglehner (Hg), *Grundlagen der Raumplanung 2 – Strategien, Schwerpunkte, Konzepte* (2020) 137.

9 Felber/Stöglehner, *Onshore wind energy use in spatial planning – a proposal for resolving conflicts with a dynamic safety distance approach*, *Energy, Sustainability and Society* 4 (2014), 22.

müssen. Diesem Ziel dienen unter anderem Sektorale Raumordnungsprogramme der überörtlichen Raumplanung, wie sie für Windkraftanlagen und Freiflächen-Photovoltaik zB in Niederösterreich oder in der Steiermark erlassen wurden oder gegenwärtig in Vorbereitung sind. Damit sollen erneuerbare Energieformen möglichst frei von Nutzungskonflikten in den Raum integriert werden. Allerdings müssten die Ausbauziele in den bestehenden Programmen für das Erlangen der Energiewende wesentlich ambitionierter sein.

Wird lediglich der Energiebedarf laut § 4 Abs 4 Erneuerbaren-Ausbaugesetz (EAG)¹⁰ an Wind, Photovoltaik und Wasserkraft bis zum Jahr 2030 herangezogen, sind folgende Energiegewinnungsanlagen erforderlich: 5 TWh Wasserkraftproduktion bedeutet knapp fünfmal das Donaukraftwerk Freudenau¹¹ oder die Steigerung der Kleinwasserkraftproduktion um ca. 85 %. Dies würde heißen, zu den derzeit ca. 4.000 Kleinwasserkraftwerken mit 6 TWh Stromgewinnung¹² noch einmal ca 3.300 Kleinwasserkraftwerke zusätzlich zu errichten, wenn die durchschnittliche Stromproduktion der hinzukommenden Kleinwasserkraftwerke jener des bestehenden Kraftwerksparks entspräche und die Repowering-Potenziale schon ausgeschöpft wären. 11 TWh aus Photovoltaik erfordert die Installation von ca. 5.000 Hektar Modulfläche unabhängig davon, ob dies auf Gebäuden, Infrastrukturanlagen oder in PV-Freiflächenanlagen stattfindet. Und 10 TWh Windausbauziel macht es notwendig, zusätzlich zu den derzeit (Ende 2022) bestehenden ca. 1.374 Windkraftanlagen in Österreich¹³ noch einmal in etwa 750 Windkraftanlagen mit 5 MW Leistung zu errichten. Abhängig davon, welcher Energiewendepfad schlussendlich eingeschlagen wird, werden sich diese Zahlen aufgrund des steigenden Elektrizitätsbedarfs bis 2050 noch vervielfachen. Alleine die Ausbauziele bis 2030 zu realisieren ist eine enorme Aufgabe nicht nur für die Energieversorgungsunternehmen, sondern auch für die Energieraumplanung. Es gilt geeignete Standorte gegebenenfalls mit strategischer Umweltprüfung zu identifizieren, aber auch für die Projektgenehmigungsverfahren einschließlich Umweltverträglichkeitsprüfungen ist eine hohe Verfahrenszahl zu erwarten.

10 Erneuerbaren-Ausbaugesetz (EAG), BGBl I 150/2021.

11 *Verbund*, Laufkraftwerk Wien-Freudenau, <<https://www.verbund.com/de-at/ueber-verbund/kraftwerke/unsere-kraftwerke/wien-freudenau>> (7.4.2023).

12 *Kleinwasserkraft Österreich*, Nutzen der Kleinwasserkraft, <<https://www.kleinwasserkraft.at/fakten/>> (7.4.2023).

13 *IG Windkraft*, Windkraft in Zahlen, <[https://windfakten.at/?xmlval_ID_KEY\[0\]=1234](https://windfakten.at/?xmlval_ID_KEY[0]=1234)> (7.4.2023).

Eine verbindliche strategische Planung der Energiewende wie sie im derzeitigen Rechtsrahmen fehlt, wäre beim Umstieg auf erneuerbare Energie auch aus der Verbindung von räumlichen und zeitlichen Aspekten vonnöten. Dies liegt an der hohen zeitlichen Volatilität der Energiegewinnung insbesondere durch Wind und Solarenergie in sehr kurzen Zeiträumen von Minuten bis Stunden, auch durch saisonale zeitliche Volatilität der Wasserkraft. Durch raum-zeitliche Modellierungen, in denen Produktionspotenziale in einer der jeweiligen Energiequelle adäquaten hohen räumlichen und zeitlichen Auflösung dem Energiebedarf der jeweiligen betrachteten Räume in den selben Zeitschnitten gegenübergestellt werden, können wesentliche Erkenntnisse in Bezug auf Energieversorgungsvarianten und den damit verbundenen Netz- und Speicherbedarf gewonnen werden. Wird nun dachintegrierte Photovoltaik auf Wohn- und Dienstleistungsgebäuden bzw. gemischt genutzten Gebäuden in ihren Stromgewinnungsmöglichkeiten auf geeigneten Dachteilflächen mit dem Energiebedarf der darunterliegenden Gebäude im Stundentakt im Jahresverlauf verglichen, ergibt sich aufgrund von Berechnungen des Instituts für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung an der BOKU (IRUB) folgendes Bild¹⁴: Mit steigendem Anteil der genutzten an den geeigneten Dachflächen steigt wenig überraschend der jährliche Deckungsbeitrag, wobei ab ca. 80 % der genutzten Dachteilflächen jahresbilanzielle Eigenversorgung möglich ist. Allerdings: Je niedriger die jahresbilanzielle Eigenversorgung ist, desto höher ist der Anteil jener Strommenge, die tatsächlich dann produziert wird, wenn der Strom gebraucht wird. Bei 20 % jahresbilanzieller Eigenversorgung sind es ca. zwei Drittel an Strom, die direkt verwendet werden können. Bei vollständiger jahresbilanzieller Deckung kann jedoch nur noch ca. ein Drittel der produzierten Strommenge direkt verwendet werden. Damit ergibt sich ein hoher Bedarf an Lastmanagement, Netzleistung und/oder Speicherbedarf – mobil in e-Autos oder stationär – und/oder die Möglichkeit, Sektorkopplung zu betreiben. Mittels Sektorkopplung werden verschiedene Elemente des Energiesystems und weitere Infrastrukturen miteinander verbunden, um gewonnene Energie möglichst umfassend und effizient nutzen zu können. Formen der Sektorkopplung wären Kraft-Wärme-Kopplungen, wo in Verbrennungsprozessen Strom und Wärme gewonnen wird, aber auch Wärmegewinnung durch Wärmepumpen aus Abwärme und Umgebungswärme (zB *power to heat*) oder die Erzeugung von Elektrizität

14 Lichtenwoehrer et al, Evaluating Spatial Interdependencies of Sector Coupling Using Spatiotemporal Modelling. ENERGIES 14/5 (2021), 1256.

für Mobilität (zB *power to mobility*) oder die Gewinnung von synthetischen Kraftstoffen (zB *power to gas*).¹⁵

Zusammengefasst bedeutet dies, dass eine Energiewende wie sie derzeit aufgrund zahlreicher Politiken einschließlich des Pariser Klimaabkommens, aber auch zahlreicher EU-Richtlinien und im EAG vorgesehen ist, erhebliche gesellschaftliche Anstrengungen benötigt. Werden durchschnittliche Verfahrensdauern für Planung und Genehmigung von Energieprojekten von mehreren Jahren, der umfassende Bedarf an erneuerbaren Energiegewinnungsanlagen und die Ertüchtigung der Netzinfrastuktur, der Verfügbarkeit von technischen Komponenten und von Arbeitskraft sowie die Bauzeit berücksichtigt, ist dringender Handlungsbedarf geboten. Was jetzt nicht geplant und genehmigt wird, ist 2030 – dem Zeithorizont für die Erfüllung der Ausbauziele des EAG – nicht gebaut. Aber Österreich verfügt noch immer nicht über eine verbindliche strategische Planung der Energiewende, die Rechtssicherheit für die Betroffenen von räumlichen Auswirkungen und die Betreiber:innen von Energieversorgungsanlagen herstellt. Im EAG ist mit dem integrierten Netzinfrastukturplan (NIP, § 94 EAG) ein Planungsinstrument eingeführt worden, das gemäß den im EAG definierten Inhalten diesem Anspruch zumindest für Strom und Gas weitgehend genügen könnte. Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Beitrages lag der NIP allerdings noch nicht vor, sodass nicht beurteilt werden kann, inwieweit die gewählte Methodik und der inhaltliche Umfang diesen Anspruch tatsächlich einlöst. Laut Homepage des Klimaschutzministeriums hätte der NIP bereits 2020 vorliegen sollen.¹⁶

II. Klimaschutz durch quantitativen Bodenschutz

Die oben dargestellten energieeffizienten Raum- und Siedlungsstrukturen führen nicht nur zu einer Reduktion des Energieverbrauchs und einer besseren Versorgung mit erneuerbarer Energie, sondern auch zu einer flächensparenden Bebauung durch eine maßvolle Dichte und Reduktion der Flächeninanspruchnahme für Infrastrukturanlagen. So ist für die Erschließung der gleichen Menge an Haushalten im maßvoll dichten mehrgeschoßigen Wohnbau lediglich ein Viertel bis ein Drittel der Straßenlänge erforderlich wie bei der Bebauung mit freistehenden

15 Lichtenwoehr et al, ENERGIES 14/5 (2021), 1256.

16 BMK, Österreichischer integrierter Netzinfrastukturplan. <<https://www.bmk.gv.at/themen/energie/energieversorgung/netzinfrastukturplan.html>> (8.4.2023).

Einfamilienhäusern¹⁷, auch die Flächeninanspruchnahme je Wohneinheit ist im freistehenden Einfamilienhaus um einen Faktor 5 höher als im maßvoll verdichteten Mehrfamilienhausbau bis Faktor 20 im dann schon stark verdichteten Mehrfamilienhausbau.¹⁸ Damit sinkt die Flächeninanspruchnahme und auch die Flächenversiegelung je Wohneinheit nicht nur durch die Bauweise der Gebäude, sondern auch durch den wesentlich geringeren Infrastrukturaufwand. Werden flächenzehrende freistehende Einfamilienhäuser mit 1.000 m² Parzellen errichtet, wird in einer Lebenszyklus-Energiebilanz mehr Energie für die Errichtung und den Erhalt der Infrastruktur (Straße, Wasser, Kanal) benötigt als für den Bau und Betrieb der Häuser und die Mobilität der Bewohner:innen zusammengekommen, im mehrgeschoßigen Wohnbau liegt der Infrastrukturbeitrag zwischen ca. 5 und 15 %.¹⁹ Alleine aus dieser Gegenüberstellung wird deutlich, dass quantitativer Bodenschutz und Klimaschutz mittels Gestaltung der Energiewende Hand in Hand gehen. Jener Boden, der durch die Treibhausgase freisetzende Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur für biologische Prozesse verloren geht, kann auch durch Pflanzenwachstum und Humusaufbau keinen Kohlenstoff binden. Damit wiegt dessen Verlust doppelt schwer im Klimaschutz.

Dies wirkt umso bedrohlicher für die Entwicklung künftiger Generationen, wenn das Ausmaß der Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur betrachtet wird. Derzeit sind ca. 5.768 km² Fläche oder ca. 7 % des Bundesgebietes für Bauland und Infrastruktur beansprucht, wovon ca. 41 % versiegelt sind.²⁰ Auf die Bautätigkeit seit 2001 entfallen davon ca. 121.500 ha²¹, was ca 5,8 Mal der Bau- und Verkehrsfläche der Stadt Wien entspricht. Anders ausgedrückt: Die österreichische Ge-

17 *Dallhammer*, Flächen- und kostenintensive Siedlungsentwicklung: Folgen und Lösungsansätze, in: Köck/Salzbürger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR) (Hg), Baulandmobilisierung und Flächenmanagement, SIR-Mitteilungen und Berichte, Band 36 (2016), 19.

18 *Stadt Wien* (Hg), Siedlungsformen für die Stadterweiterung (2011) (erstellt im Auftrag der Stadt Wien, Wiener Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung sowie der Hauptstadt der SR Bratislava, Magistratsabteilung – Koordinierung der Gebietssysteme), abrufbar unter <<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008197a.pdf>> (7.4.2023).

19 *Stoeglehner et al*, Sustainability appraisal of residential energy demand and supply – a life cycle approach including heating, electricity, embodied energy and mobility. *Energy, Sustainability and Society* 4 (2014), 24.

20 *Umweltbundesamt*, Flächeninanspruchnahme in Österreich 2020, <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/themen/boden/flaecheninanspruchnahme_2020.pdf> (7.4.2023) (dort 103 f).

21 Zahlen nach: *Statistik Austria*, Wie geht's Österreich, <https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Wie_geht_s_Oesterreich_2021.pdf> (7.4.2023).

sellschaft hat lediglich 20 Jahre gebraucht, um die Stadt Wien flächenmäßig auf Österreich verteilt fast sechs Mal zu errichten. Diese Flächeninanspruchnahme ist in etwa gleich groß wie die Ackerfläche der Steiermark (129.000 ha) bzw doppelt so groß wie die Ackerfläche Kärntens (59.000 ha).²² Unter Klimawandelbedingungen ist zu erwarten, dass bei etlichen jetzt gebräuchlichen Grundnahrungsmitteln die Ertragslage sinken und daher für die gleiche Erntemenge mehr Fläche benötigt wird.²³ Aus diesem Gesichtspunkt ist die Ernährungssicherheit durch die bis dato ungebremsste Flächeninanspruchnahme ohne Umstellung der Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung gefährdet, da die biologisch produktive Fläche für die Landwirtschaft derzeit abnimmt, die Erträge in der Klimakrise voraussichtlich sinken werden, die Bevölkerung in Österreich zunimmt und wir zwar bei Fleisch für den Export produzieren, aber bei etlichen Grundnahrungsmitteln wie Brotgetreide (94 %), Kartoffeln (90 %), Obst (48 %), Gemüse (58 %) oder pflanzlichen Ölen (25 %) bereits jetzt teilweise weit von der Selbstversorgung entfernt sind.²⁴

Ein wesentlicher Beitrag der Raumplanung und Handlungsimperativ für die weitere räumliche Entwicklung zur Lösung dieser Umweltprobleme wäre eine massive Reduktion der Flächeninanspruchnahme und Konzentration der weiteren Siedlungsentwicklung auf energieeffiziente Raum- und Siedlungsstrukturen, dh auf funktionsgemischte, maßvoll Dichte und kompakte, nach dem Prinzip der kurzen Wege organisierte Raum- und Siedlungsstrukturen auf regionaler und kommunaler Ebene. Regional bedeutet dies im Sinne von dezentraler Konzentration²⁵ bzw *Transit Oriented Development*²⁶, die Entwicklung von Siedlungs- und Betriebsgebieten auf regionale Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren, die mit einem leistungsfähigen öffentlichen Verkehr miteinander verbunden werden können. In den Gemeinden sollen ein oder wenige

22 Zahlen nach: *Statistik Austria*, Agrarstrukturerhebung 2020 (2022), <https://www.statistik.at/fileadmin/publications/SB_1-17_AS2020.pdf> (7.4.2023) 48.

23 *Haslmayr et al*, BEAT – Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich (2018), <https://dafne.at/content/report_release/aa85879d-af0f-4273-a1e2-b7f1d7178d41_0.pdf> (7.4.2023).

24 *Statistik Austria*, Versorgungsbilanzen für pflanzliche Produkte 2020/21 (2022), <https://www.statistik.at/fileadmin/publications/SB_1-27_Versorgungsbilanz-pflanzl_2020_21.pdf> (7.4.2022).

25 Weiterführend siehe *Motzkus*, Dezentrale Konzentration – Leitbild für eine Region der kurzen Wege? Auf der Suche nach einer verkehrssparsamen Siedlungsstruktur als Beitrag für eine nachhaltige Gestaltung des Mobilitätsgeschehens in der Metropolregion Rhein-Main (2002).

26 Weiterführend siehe *Curtis/Renne/Bertolini* (Hg), *Transit oriented development: Making it happen*. Transport and mobility (2009).

Siedlungsschwerpunkte identifiziert werden, die den genannten Prinzipien entsprechen, dh eine Mindestgröße, Minstdichte und Mindestausstattung mit Raumfunktionen aufweisen.

Damit verbunden wäre die Begrenzung von Baulandneuwidmungen im Grünland auf eine Netto-Null-Baulanderweiterung vonnöten, dh es darf nur dann an einer Stelle Bauland neu gewidmet werden, wenn an anderer Stelle eine unbebaute Fläche gleicher Größe in Grünland zurückgewidmet wird. Da im Österreich-Durchschnitt laut Baulandmonitoring der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) im Jahre 2020 etwa 22 % bzw. 68.501 ha der als Nettobauland (ohne Straßenflächen) gewidmeten Flächen von insgesamt 311.117 ha als Baulandreserven nicht bebaut sind,²⁷ wäre grundsätzlich genügend Flächenreserve für eine strikte Netto-Null-Baulanderweiterungspolitik vorhanden. Dies zeigt auf, dass keine ausreichenden rechtlichen Mittel vorhanden sind, um Baulandmobilisierung – also das Nutzbarmachen gewidmeten Baulandes im Sinne der Widmung – im Widmungsbestand zu bewerkstelligen. Das derzeit gängigste Mittel der Vertragsraumordnung setzt voraus, dass vor der Umwidmung ein Raumordnungsvertrag geschlossen wird. Anders ausgedrückt, wollen Gemeinden die Verfügbarkeit von Bauland gewährleisten und ist im bestehenden Bauland Vertragsraumordnung noch nicht angewendet worden, muss eine Umwidmung von Grünland in Bauland stattfinden, damit dieses Instrument zur Baulandmobilisierung eingesetzt werden kann. Aufgrund der sonstig mangelhaften Rahmenbedingungen wirkt dieses grundlegend vernünftige und notwendige Instrumentarium somit tendenziell sogar als Anreiz für weitere Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur. Dies bedeutet keinesfalls, dass auf Vertragsraumordnung im Umwidmungsfall verzichtet werden könnte, es braucht aber ein begleitendes, rechtlich fundiertes Baulandmobilisierungsinstrumentarium für den Bestand. Wird dies mit der Energiewende verknüpft, sollten künftig im Wege der Vertragsraumordnung auch Verpflichtungen für strukturelle Energieeffizienz und erneuerbare Energieversorgung vereinbart werden können, sofern diese nicht durch hoheitliche Planung abgedeckt sind oder abgedeckt werden können. Dies beträfe zB Regelungen, an eine Fernwärmeversorgung anzuschließen oder andere erneuerbare Energieformen wie gebäudeintegrierte PV und Speicher zu nutzen, große Dachflächen, die nicht selbst zur Energiegewinnung verwendet werden (können), lokalen Energiegemeinschaften für Gemein-

27 Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Baulandreserven 2020, <<https://www.oerok-atlas.at/#indicator/70>> (7.4.2023).

schaftsanlagen anzubieten oder die Nutzung nicht-erneuerbarer Energieformen auszuschließen.

III. Energieraumplanung als Beitrag zur Innenentwicklung

Doch auch für einen nachhaltige Baulandentwicklung und eine Rückwidmung in Grünland eignen sich nicht alle Flächen gleichermaßen. Wesentliche Entscheidungskriterien, auf welchen Standorten unabhängig von der bestehenden Widmung die Raum- und Siedlungsentwicklung im Sinne von Klimaschutz und quantitativem Bodenschutz vorangetrieben werden kann, können durch Energieraumplanung bereitgestellt werden. Damit können Klimaschutz, Bodenschutz und die weitere räumliche Entwicklung strategisch aufeinander abgestimmt werden, wofür am IRUB ein entsprechendes Modell entwickelt wurde.²⁸ Im Wesentlichen werden dabei energieeffiziente Raum- und Siedlungsstrukturen aus zwei Perspektiven abgegrenzt und damit auch dargestellt, wo räumlich-funktional künftige Entwicklungsschwerpunkte liegen sollten: Zum einen werden Standorträume für Wärmeversorgung, zum anderen Standorträume für den Umweltverbund identifiziert, in denen oder in deren unmittelbarem räumlichem Anschluss die weitere räumliche Entwicklung zu konzentrieren wäre. Dies bedeutet auch gleichermaßen, außerhalb dieser Bereiche bzw in Ortschaften ohne Standortraum die weitere Entwicklung auf die Nutzung und zeitgemäße Adaptierung bestehender Bausubstanz zu beschränken.

Dabei handelt es sich um eine no-regret-Strategie: Selbst wenn ein derzeit nicht absehbarer technologischer Fortschritt in der Energiegewinnung diese Strategie obsolet machen würde, wären damit im Sinne einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung weitere erhebliche Vorteile verbunden wie ua der Stopp der Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur, mehr Lebensqualität durch eine leichte Bewältigbarkeit des Alltags durch kurze Wege und Verfügbarkeit eines leistungsfähigen Umweltverbundes sowie leichteres Schaffen von Orten der Kommunikation, geringere Infrastrukturkosten und bessere Organisierbarkeit von sozialen Diensten und Nahversorgung, um nur einige zu nennen.

Das Modell der Standorträume wurde anhand des Bundeslandes Steiermark entwickelt. Dabei wurde eine Datenbasis für das gesamte

28 Stoecklechner/Abart-Heriszt, Renewable and Sustainable Energy Reviews 165 (2022), 112587.

Bundesland nach einer einheitlichen, gemeindeübergreifenden Methodik erstellt, ein Planungsleitfaden zur Verfügung gestellt, es wurden Informationsveranstaltungen für Ortsplaner:innen und Gemeindevertreter:innen mit hoher Reichweite durchgeführt. Seitens des Landes wurde ein Förderprogramm für Gemeinden aufgelegt, die ein sogenanntes Sachbereichskonzept Energie laut § 21 StROG – dessen Erstellung bis zur Novelle 2022 in einer Kann-Bestimmung geregelt war – innerhalb von 24 Monaten erstellen und die Integration der Ergebnisse in das Örtliche Entwicklungskonzept rechtskräftig verordnen. Im Jahre 2022 wurde das Sachbereichskonzept Energie in § 21 Abs 4a StROG²⁹ für alle Gemeinden als verbindlich zu erstellen erklärt. Damit soll gewährleistet werden, dass eine enge und strategische Abstimmung von Klimaschutz, Energiewende und Siedlungstätigkeit in der örtlichen Raumplanung erfolgt. Dabei werden die Gemeinden nicht bevormundet, die planerische Abwägung bleibt weiterhin im Wirkungsbereich der Gemeinde. Gemeinden erhalten eine wissenschaftlich fundierte Informationsbasis, um raumplanerische Entscheidungen im Sinne des Klimaschutzes unter Abwägung mit den weiteren Aspekten räumlicher Entwicklung treffen zu können. Ähnliche Zugänge werden derzeit auch in Nieder- und Oberösterreich erarbeitet, wobei die Datenbasis vergleichbar ist, die Rechtsgrundlage und damit die Planungsleitfäden sowie die Einführungsprozesse aber variieren.

Als Zwischenfazit wird aus den Ausführungen der Kapitel II und III deutlich, dass sich Bodenschutz und Klimaschutz durch Planung der Energiewende in einer gesamthaften, systemischen Sichtweise nicht nur gegenseitig unterstützen, sondern dass sie sich gegenseitig sogar bedingen. Ein wirksamer, strukturelle Energieeinsparung in energieeffizienten Raum- und Siedlungsstrukturen berücksichtigender Klimaschutz trägt automatisch auch zu quantitativem Bodenschutz bei. Umgekehrt dient jede Maßnahme des quantitativen Bodenschutzes dazu, Raum- und Siedlungsstrukturen kompakter und damit energieeffizienter zu gestalten. Werden die dargestellten Planungsprinzipien umgesetzt, gewinnen sowohl Klimaschutz als auch Bodenschutz gleichermaßen. Bei der Umsetzung erneuerbarer Energiegewinnungsanlagen ist dies differenzierter zu betrachten. Einerseits können Mehrfachnutzungen und damit Flächeneffizienz auf der Fläche zB bei Photovoltaiknutzung propagiert werden, andererseits wird die zwingend erforderliche Energiewende ohne jegliche Flächeninanspruchnahme durch neue Energiegewinnungsanlagen nicht umsetzbar sein. Hier wäre sicherzustellen, dass

29 Stmk Raumordnungsgesetz 2010, LGBl 49/2010 idF LGBl 45/2022.

die neuen Anlagen möglichst flächensparend realisiert werden bzw nach Möglichkeit über Mehrfachnutzung und Kombination mit biologisch produktiven Nutzungen (zB Agri-PV bei Freiflächenanlagen) sowie Vermeidung von Versiegelung die Folgen der Flächeninanspruchnahme möglichst gering gehalten werden.

IV. Würdigung des Rechtsrahmens aus Sicht der Energieraumplanung

Die bisher dargestellten Grundlagen und Handlungsnotwendigkeiten im Klimaschutz legen im Lichte der bisher eklatanten Verfehlung von Klimaschutzziele nahe, dass der Rechtsrahmen für eine rasche und konsequente Umsetzung nicht ausreichend ist. Bereits im Jahr 2011 wurde im Rahmen des Projektes PlanVision³⁰ eine umfassende Analyse des Rechtsrahmens erstellt: Das Ergebnis war, dass strategische Planung praktisch nur in der nominellen Raumplanung stattfindet und die funktionelle Raumplanung überwiegend am Einzelprojekt orientiert ist und über Genehmigungsverfahren arbeitet. Damit sind aber erhebliche Defizite für eine strategische Planung zur Erreichung der Energiewende als Kernmaßnahme des Klimaschutzes verbunden. In den letzten Jahren sind zwar einige rechtliche Rahmenbedingungen zum Klimaschutz und zur Planung der Energiewende sowohl in der nominellen als auch in der funktionellen Raumplanung ergänzt worden, an der Substanz der Aussage ändert sich aber wenig. Diese Beobachtung korrespondiert auch mit der oben dargestellten eklatanten Verfehlung von Klimaschutzziele. Wie der derzeitige planungsrelevante Rechtsrahmen aus Sicht der Energieraumplanung in seiner Wirksamkeit eingeschätzt werden kann, soll nun getrennt für die Aspekte der Energieeinsparung, also der energieeffizienten Raum- und Siedlungsstrukturen sowie der Energieversorgung aufgearbeitet werden.

A) Energieeinsparung – energieeffiziente Raum- und Siedlungsstrukturen

Das oben vorgestellte Konzept der energieeffizienten Raum- und Siedlungsstrukturen korrespondiert weitestgehend mit den Planungsgrundsätzen einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Diese Planungsgrundsätze sind nach *Jabareen*: Anstreben von Kompaktheit,

30 Stöglehner et al, PlanVision – Visionen für eine energieoptimierte Raumplanung. Projektendbericht (2011).

Dichte, Funktionsmischung, Diversität, passive Solarenergienutzung und grüne Infrastruktur sowie Fortbewegung im Umweltverbund.³¹ Dieses Leitbild zur räumlichen Entwicklung spiegelt sich bereits in verschiedenen Raumordnungszielen wider, wie sie in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer formuliert sind. Beispielhaft für weitere Regelungen anderer Bundesländer seien die im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz formulierten Leitziele für die örtliche Raumordnung angeführt. In diesem wird dargelegt, dass die Siedlungsentwicklung „innerhalb von oder im unmittelbaren Anschluss an Ortsbereiche“ (§ 1 Abs 2 lit a NÖ ROG 2014)³² zu erfolgen hat, dass eine „möglichst flächensparende verdichtete Siedlungsstruktur unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, sowie Bedachtnahme auf die Erreichbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel und den verstärkten Einsatz von Alternativenenergien“ (§ 1 Abs b lit a NÖROG 2014) anzustreben ist oder dass die „Stadt- und Ortskerne als funktionaler Mittelpunkt der Siedlungseinheiten, insbesondere als Hauptstandort zentraler Einrichtungen durch Erhaltung und Ausbau einer Vielfalt an Nutzungen (einschließlich eines ausgewogenen Anteils an Wohnnutzung), der Bedeutung als zentraler Handels- und Dienstleistungsstandort, als Schwerpunkt für Kultur- und Verwaltungseinrichtungen als attraktiver Treffpunkt für die Bewohner angrenzender Siedlungsbereich, als touristischer Anziehungspunkt“ (§ 1 Abs 2 lit c NÖ ROG 2014) gesichert und entwickelt werden sollen.

Damit wäre einmal grundsätzlich im Rechtsrahmen angelegt, dass sich die ausführenden Gebietskörperschaften auf die eine oder andere Art und Weise inhaltlich mit energieeffizienten Raum- und Siedlungsstrukturen auseinandersetzen müssen. Dies wurde auch im Projekt PlanVision so ermittelt, wobei auch festgestellt wurde, dass der Ordnungsrahmen sinnvolle Maßnahmen zur Erreichung des Klimaschutzes von engagierten Gemeinden und Regionen zwar nicht behindert, aber in weniger engagierten Gemeinden und Regionen auch nicht konsequent genug einfordert.³³

Würde dieses Gebot, die weitere Siedlungsentwicklung auf energieeffiziente Raum- und Siedlungsstrukturen zu fokussieren konsequent

31 *Jabareen*, Sustainable Urban Forms. Their Typologies, Models, and Concepts, *Journal of Planning Education and Research* 26/1 (2006), 38.

32 NÖ Raumordnungsgesetz 2014, LGBl 3/2015 idF LGBl 99/2022.

33 *Stoeglehner et al*, *Journal of Planning Education and Research* 26/1 (2006), 38.

umzusetzen und so zu quantitativem Boden- und Klimaschutz beizutragen, wären folgende Begleitmaßnahmen hilfreich:

- ambitioniertere Regionalplanung: Viele Gemeinden in Österreich sind – zwischen den Bundesländern höchst unterschiedlich – nicht von einer verbindlichen Regionalplanung erfasst. Eine derartige Regionalplanung sollte Siedlungsschwerpunkte auf Ortschaftsebene und Siedlungsgrenzen – möglichst 360 Grad um Ortschaften – festlegen. Dies kann entweder durch linienhafte Siedlungsgrenzen oder den Schutz von Flächen vor Bebauung und Infrastrukturentwicklung mittels Vorrangflächenausweisungen des Grünlandes wie landwirtschaftliche Vorrangflächen oder ökologische Vorrangflächenausweisungen erfolgen.
- regionalisierte bzw kommunalisierte Bodenschutzziele: Die Bundesregierung hat in ihrem Regierungsübereinkommen festgelegt, dass die Flächeninanspruchnahme mittelfristig auf 2,5 ha zu begrenzen sei. Damit wird ein Bodenschutzziel aufgegriffen, das in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 formuliert und nie außer Kraft gesetzt wurde. Doch was bedeutet ein 2,5 ha Ziel für eine einzelne Region oder Gemeinde? Hier fehlen Mechanismen, die zeigen, wie eine Widmung im Einzelfall daraufhin geprüft werden kann, ob sie mit einem Bodenschutzziel im Einklang steht. Es würde daher eine strategische Festlegung unter Berücksichtigung räumlicher Voraussetzungen brauchen, wie die Bodenschutzziele regional und lokal umzusetzen wären.
- handelbare Flächenausweiszertifikate: Das Aufteilen von Bodenschutzzielen auf einzelne Regionen und Kommunen könnte dadurch begleitet werden, dass Gemeinden Flächenausweiszertifikate erhalten, die gehandelt werden können. Auf diese Art und Weise wäre es möglich, einen Ausgleich zwischen schrumpfenden oder stagnierenden Gemeinden ohne Baulandbedarf und wachsenden Regionen mit Baulandbedarf zu schaffen und lokale Zielsetzungen zu berücksichtigen. Darüber hinaus wäre es Gemeinden, die bewusst oder aufgrund der regionalen Bedingungen keinen Baulandbedarf identifizieren, möglich, an der Siedlungsentwicklung wachsender Gemeinden beteiligt zu werden.
- Bodenpolitik, dh Maßnahmen zur Verfügbarmachung gewidmeten Baulandes³⁴: In den letzten Jahrzehnten wurden die Möglichkeiten, politische Maßnahmen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen

34 Stöglehner/Erker/Neugebauer, Energieraumplanung 47 f.

via Vertragsraumordnung zu betreiben, kontinuierlich ausgebaut. Allerdings bestehen bis auf Maßnahmen der Bewusstseinsbildung und Beteiligung der Gemeinden am Grundstücksmarkt keine Möglichkeiten, Bodenpolitik für den Baulandbestand zu betreiben. Darin liegt unter anderem begründet, warum Leerstand und Baulücken nur mangelhaft aktiviert werden können. Um dies zu bewerkstelligen, werden unter bestimmten Bedingungen Eingriffe in Eigentumsrechte erforderlich sein, für die grundrechtskonforme Lösungen gefunden werden müssen. Hier ist die juristische Zunft gefordert. Ohne derartige Lösungen werden viele Strategien für Klima- und Bodenschutz nicht die notwendige Wirksamkeit entfalten können, sodass das öffentliche Interesse, derartige Lösungen zu finden, besonders hoch ist.

- finanzielle Anreizsysteme³⁵: Diese wären sowohl für die Gemeinden als auch für die privaten Sektoren relevant. Bei Gemeinden wäre eine Neuregelung und Ökologisierung des Finanzausgleichs vonnöten, die das Vorantreiben nachhaltiger, energieeffizienter Raum- und Siedlungsstrukturen mit Zuschlägen belohnt bzw eine flächenzehrende Raumentwicklung mit Abschlägen versieht. Für Grundeigentümer:innen können Anreize geschaffen werden, Lagen in energieeffizienten Raum- und Siedlungsstrukturen entsprechend den raumplanerischen Zielvorstellungen zu nutzen, indem eine parabelförmige Grundsteuerkurve entwickelt wird: niedrige und hohe Dichten werden höher besteuert als eine anzustrebende maßvolle Dichte, die noch festzulegen wäre und in etwa einer Reihenhausbauung oder einem verdichteten Flachbau entsprechen könnte. Die Kurve sollte so kalibriert werden, dass zwar real bei niedrigen Dichten die Grundsteuer je Wohneinheit steigt, bei hohen Dichten zwar die Steuer pro Grundstück steigt, nicht jedoch pro Wohneinheit. Zusätzlich wäre zu erwägen, eine eigene Grundsteuercategorie für Leerstand zu bilden, die ein Vielfaches von bebauten Grundstücken beträgt.

Da der Rechtsrahmen unter der Perspektive Energieeinsparung bereits jetzt die Entwicklung sinnvoller Planungsstrategien für Klimaschutz und Bodenschutz zulässt, muss auf die oben skizzierten Begleitmaßnahmen nicht gewartet werden. Bereits jetzt ist es möglich, bei einer entsprechenden lokalen Planungskultur zukunftsfähige Entscheidungen zu treffen. Die oben skizzierten Planungsgrundlagen wie die Standorträume für Fernwärmeversorgung und Umweltverbund sowie die

35 *Stoeglehner et al*, *Journal of Planning Education and Research* 26/1 (2006), 38.

Planungsleitfäden und Informationsveranstaltungen unterstützen dabei, ohne ein bestimmtes Planungsergebnis vorwegzunehmen. Wichtig ist, dass die Gemeinden ins Tun kommen und die Abstimmung von Raum- und Siedlungsentwicklung sowie Klimaschutz (und damit auch Bodenschutz) ambitioniert vorantreiben. Ohne die skizzierten Begleitmaßnahmen sind allerdings die Handlungsmöglichkeiten insbesondere den Bestand betreffend auf Bewusstseinsbildung und öffentliche Investition am Bodenmarkt beschränkt, die gesteckten Ziele auch umzusetzen. Ambitionierte Gemeinden haben aber mit diesen Instrumenten auch schon in der Vergangenheit entsprechende raumplanerische Zielsetzungen realisieren können. Je fachlich fundierter eine Strategie zur Stärkung energieeffizienter Raum- und Siedlungsstrukturen und damit zur Innenentwicklung im Einzelfall ausgearbeitet und je intensiver das Ausmaß der Bürger:innenbeteiligung dabei ist, desto größer ist auch die Wahrscheinlichkeit einer breiten Umsetzung.

B) Energieversorgung – Ausbau erneuerbarer Energie

Anders sieht die Situation bezüglich Energieversorgung und dem damit verbundenen Ausbau erneuerbarer Energieversorgung aus. Hier ist der Rechtsrahmen als absolut mangel- und lückenhaft zu bezeichnen. Es werden Ziele nicht verbindlich genug definiert, und falls dies doch einmal geschehen sollte wie im § 4 Abs 4 EAG, sind diese Ziele für eine zielgerichtete räumliche Planung nicht ausreichend genug präzisiert. Eine bundesweite, verbindliche strategische Energieraumplanung fehlt, wie bereits oben ausgeführt wurde. Damit sind enorme Ineffizienzen und Regelungsdefizite für die Umstellung des Energiesystems vorhanden. Strategische Aspekte der Energiewende wie die Bedarfsfrage oder die Frage nach Technologienetzwerken werden nicht ausreichend beantwortet, sodass im Genehmigungsverfahren diese Fragen zurecht von den Bürger:innen gestellt werden und Projekte der Energiewende wie Windparks, Freiflächen-Photovoltaik oder Starkstromwege Widerstand erfahren. Im Genehmigungsverfahren sind solche strategischen Fragen gar nicht beantwortbar: Dass genau das gegenständliche Projekt und nicht doch ein anderes für die Energiewende entscheidend ist, kann im Einzelfall mangels einer übergeordneten, räumlich konkreten Klärung der Bedarfsfrage nicht erschöpfend behandelt werden. Es kann auch faktisch nicht geprüft werden, weil dafür alle Anlagenplanungen bis 2030 bekannt sein müssten, um eine Zielerfüllung kumulativ über alle Projekte feststellen zu können. Ist die Summe der Erreichung der Energiewende zu wenig, müsste jedes Projekt unabhängig von der Standortgüte realisiert werden, liefert die Summe der Projekte mehr Energie,

wäre zu entscheiden, welche Projekte die günstigeren mit den geringsten Umweltauswirkungen wären. Dieses Gedankenexperiment zeigt, dass eine strategische Planung zwingend erforderlich ist. Derzeit kann in Ermangelung strategischer Planung nur davon ausgegangen werden, dass die Gesellschaft jedes halbwegs raum- und umweltverträgliche Projekt dringend braucht, da wir sehr weit von der Zielerreichung entfernt sind.

Dies sei an einem Beispiel, dem Photovoltaik-Ausbau gezeigt. Im § 4 Abs 4 EAG ist festgelegt, dass 11 TWh Strom bis 2030 aus Photovoltaik hergestellt werden sollen. Dies entspricht einer Modulfläche von 5.000 ha, wie oben dargestellt. Ob diese Anzahl bis zum vollständigen Gelingen der Energiewende ausreicht, wird in keiner strategischen Planung beantwortet und wird – so viel sei vorweggenommen – keinesfalls ausreichen. Es wird überdies in § 4 Abs 4 EAG definiert, dass eine Million Dächer dafür mit Photovoltaik ausgestattet werden sollen. In Österreich beläuft sich der Gebäudebestand auf 2,19 Mio Gebäude, wovon 1,97 Mio Wohngebäude und davon wiederum 1,72 Mio Ein- und Zweifamilienhäuser sind.³⁶ Dies bedeutet, dass unabhängig von der Eigentumsstruktur und den finanziellen Möglichkeiten der Eigentümer:innen sowie unter der Annahme, dass die Stromnetze die gesamte produzierte Energiemenge aufnehmen können, jedes zweite Gebäude in Österreich innerhalb von 7 Jahren mit einer PV-Anlage ausgestattet werden muss. Soll das gesamte Ziel erreicht werden, müsste jede Anlage 11.000 kWh pro Jahr produzieren, was 10 kWp bzw einer Modulfläche von 50 m² pro Haus entspricht. Vorausgesetzt, dass die notwendigen Häuser in Bezug auf Sonneneinstrahlung, Beschattung, Netzanschluss und Statik eine Eignung für PV aufweisen, ist dies ambitioniert und ohne weitere strategische Vorgaben, Abstimmung von Netzausbau, Förderungen und Investitionsprogrammen kaum vorstellbar. Die Wahrscheinlichkeit, dass dies gelingen kann, wird sehr gering eingeschätzt. *Fechner* ermittelt ein realistisches, technisches und sozial-ökonomisches Potenzial von 4 TWh auf Gebäuden,³⁷ was 36 % des nötigen Ausbaus bzw ca 1.820 ha Modulfläche entspricht.

36 Statistik Austria, Gebäudebestand 2011, <<https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/wohnen/gebaeudebestand>> (8.4.2023).

37 *Fechner*, Ermittlung des Flächenpotentials für den Photovoltaik-Ausbau in Österreich: Welche Flächenkategorien sind für die Erschließung von besonderer Bedeutung, um das Ökostromziel realisieren zu können – mit Fokus auf bis 2030 realisierbare PV-Potentiale im Gebäudesektor und technische Potentiale auf anderen Flächen (2020), <https://oesterreichsenergie.at/fileadmin/user_upload/Oesterreichs_Energie/Publicationsdatenbank/Studien/2020/PV-Studie_2020.pdf> (8.4.2023) 27.

Daher ist davon auszugehen, dass fast zwei Drittel des PV-Ausbaus bzw. 3.180 ha Modulfläche auf Freiflächen im Grünland stattzufinden hat. Im Schnitt beträgt das Verhältnis Modulfläche zu Freifläche 1:2, sodass für die 3.180 ha Modulfläche mindestens 6.360 ha Freiflächen notwendig sind. Derzeit werden Raumordnungsprogramme für Freiflächen-Photovoltaikanlagen in verschiedenen Bundesländern erstellt bzw. wurden verordnet, während andere Bundesländer diesbezüglich sehr abwartend reagieren. Damit ist davon auszugehen, dass die Ausbauziele des EAG keinesfalls eingehalten werden können. Im Jänner 2023 trat das Sektorales Raumordnungsprogramm über Photovoltaikanlagen im Grünland in Niederösterreich (NÖ SekROP PV)³⁸ in Kraft, in dem für das gesamte Bundesland in 116 Eignungszonen ein maximaler Ausbau von bis zu 1.160 Hektar ermöglicht wird. Das Burgenland hat 31 Eignungszonen im Umfang von 1.380 ha per Verordnung ausgewiesen.³⁹ Bis März 2023 war das Steiermärkische Entwicklungsprogramm Erneuerbare Energie – Solarenergie in Auflage, in dem laut Umweltbericht 37 Zonen mit 824 Hektar als Eignungszonen für Photovoltaik ausgewiesen werden sollen.⁴⁰ In diesen drei Bundesländern können somit ca. 53 % des Photovoltaik-Ausbaubedarfs im Grünland auf Basis der obigen Annahmen gedeckt werden, falls das Steiermärkische Entwicklungsprogramm in der zur Stellungnahme aufgelegten Form beschlossen wird. Allein aus diesen Ausführungen wird ersichtlich, dass eine vollständige Realisierung des § 4 Abs 4 EAG praktisch unmöglich ist, wenn nicht die Schlagkraft staatlichen Handelns um ein Vielfaches erhöht wird.

Dies bedeutet aber nicht, dass dann die Energiewende erfolgreich bewerkstelligt wurde, sondern lediglich, dass der Strom unter der Annahme, dass der Stromverbrauch nicht steigt, zu jedem Zeitpunkt des Jahres in etwa ab 2030 erneuerbar produziert werden kann, wofür ein jahresbilanzieller Überschuss bereitzustellen ist. Und 2030 ist nicht das finale Ziel, sondern nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zur Energiewende. Damit die Projekte bis 2050 realisiert werden können, sind sie jedenfalls in ihrer Gesamtheit bis 2030 strategisch vorzubereiten. Die Energiewende wird nach derzeitigem technologischem Stand eine Wende hin zur Elektrizität sein, denn die derzeit auch diskutierten Wasser-

38 Sektorales Raumordnungsprogramm über Photovoltaikanlagen im Grünland in Niederösterreich, LGBl 94/2022.

39 Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 13. Juli 2021, mit der Eignungszonen für die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Burgenland festgelegt werden, LGBl 60/2021 idF LGBl 6/2023.

40 Fend/Fleck/Leitner, Entwicklungsprogramm für den Sachbereich Erneuerbare Energie – Solarenergie, Umweltbericht zur Strategischen Umweltprüfung, im Auftrag des Landes Steiermark (2023).

stofftechnologien und e-Fuels basieren in ihrer Herstellung auf Strom. Diese Technologien wirken extrem treibend auf den Strombedarf, wie die nachfolgende Tabelle auf Basis eigener Berechnungen veranschaulicht.

Szenario	Windkraft (Anzahl 5 MW Anlagen)	Photovoltaik (Modulfläche)	Wasserkraft (Anzahl)
Basisszenario: §4 EAG	770 WKA	ca. 50 km ²	5 x Freudenau oder 3.300 Kleinwasserkraftwerke
Elektromobilität	1.100 WKA	ca. 58 km ²	
Fossilen Wasserstoff ersetzen	385 WKA	ca. 23 km ²	
Summe	2.255 WKA	ca. 131 km²	
+ 40 TWh Wasserstoff	5.000 WKA	ca. 300 km ²	
Summe	7.255 WKA	ca. 431 km²	

Tab. 1: Stromszenarien und deren Bedeutung für den Ausbau erneuerbarer Energie (eigene Berechnungen).

Das § 4 Abs 4 EAG Basisszenario für Wind, Photovoltaik und Wasserkraft wurde schon umfassend besprochen. Im Basisszenario würden ca. 11 TWh mehr produziert, als für den Ersatz des derzeitigen fossilen Anteils der Stromproduktion notwendig wäre. Dies würde ermöglichen, den derzeit fossilen Anteil an der Raumwärme von ca. 44 TWh in hocheffizienten Wärmepumpen mit Leistungszahl 4 zu ersetzen. Dann bliebe noch der fossile Anteil der Mobilität von ca. 111 TWh. Unter der Annahme, dass dieser zur Gänze mit E-Fahrzeugen substituiert wird, würde bei gleicher Kilometerleistung der Energiebedarf der Mobilität auf ca. 28 TWh sinken, was in etwa 1.100 5 MW Windkraftanlagen und 5.800 ha Modulfläche entspricht. Derzeit wird in Österreichs Industrie fossil erzeugter Wasserstoff eingesetzt, den zu substituieren 385 Windkraftanlagen und ca. 2.300 ha Modulfläche notwendig wären. Dies macht schon deutlich, dass Wasserstofftechnologie entlang der Wirkungskette sehr ineffizient ist.

Wird davon ausgegangen, dass diese Technologie dennoch notwendig ist, um Energie in sehr hoher Dichte für Industrieprozesse und bestimmte Transportanwendungen bereit zu stellen und wird dieser Bedarf mit 40 TWh angenommen, wären weitere 5.000 Windkraftanlagen und 30.000 Hektar PV-Modulfläche notwendig, was gebäudeintegriert nicht möglich wäre und daher ca. 60.000 Hektar Freiflächen-Photovoltaikanlagen bedeuten würde. Es ist daher absehbar, dass hier bis 2050 noch andere Lösungen gefunden werden müssen.

Im Szenario ohne vermehrten Wasserstoffausbau wären in Österreich zu den bestehenden 1.374 Windkraftanlagen noch 2.255 Anlagen

notwendig, dh insgesamt im statistischen Mittel 1,75 Windkraftanlagen pro Gemeinde. Zusätzlich bräuchte es 13.100 ha Photovoltaik-Modulfläche. Selbst wenn die gebäudeintegrierte PV langfristig auf 11 TWh bzw 5.000 ha Modulfläche tatsächlich gesteigert werden könnte, wären 16.200 ha Freiflächen-Photovoltaik (mit 8.100 ha Modulfläche) notwendig. Im statistischen Mittel wären dies wiederum knapp 8 Hektar pro Gemeinde. Im Wasserstoff-Szenario würden sich diese Werte vervielfachen, dh im Schnitt 4,1 Windkraftanlagen und ca 36 ha Freiflächen-Photovoltaik pro Gemeinde. Die Frage, welcher Netzausbau für die Realisierung dieser Ziele im Lichte von zu etablierenden Speicherkapazitäten erforderlich ist, wurde hier noch gar nicht aufgeworfen.

Allein diese einfachen Szenarienrechnungen zeigen, wie groß sowohl die gesellschaftlichen Herausforderungen der Energiewende als auch die staatlichen Steuerungslücken sind. Es mangelt an allen Ecken und Enden an strategischen Vorgaben. Damit ist nicht nur die Unsicherheit bei Entscheidungsträger:innen in Bund, Ländern und Gemeinden groß, Vorgaben für ein konsistentes staatliches Handeln fehlen und die Investitionssicherheit in die Projektentwicklung ist mangelhaft. Allerdings ist auch die Unsicherheit bzw Unbekanntheit technologischen Fortschritts hoch, sodass jede Strategie auch ein gewisses Maß an Flexibilität und Adaptionfähigkeit im Sinne von no-regret-Strategien aufweisen sollte.

Dabei wäre eine Umsetzung strategischer Vorgaben und deren Umsetzung im Rahmen des Kompetenzaufbaus möglich:

- Auf nationaler Ebene braucht es ein strategisches energieraumplanerisches Gesamtprogramm über alle Energieformen und deren Einsatzbereiche und Sektorkopplungspotenziale hinweg, in dem Einsparziele, Ausbauziele für erneuerbare Energieformen, Energienetze und Energiespeicher regional differenziert festgelegt werden. Dazu gehört auch die Ermächtigung zum Verbot bestimmter Energieformen, wenn insbesondere leitungsgebundene Energiesysteme gewählt werden, die auf eine entsprechende Menge und Dichte von Abnehmer:innen angewiesen sind, ebenso wie die Festlegung der Übertragungsnetze – der integrierte Netzinfrastukturplan könnte diese Anforderungen aufnehmen. Alle weiteren Planungen könnten im Rahmen der nominellen Raumplanung erfolgen.
- Für die Situierung von Anlagen erneuerbarer Energie sollten auf landes- und regionaler Ebene Ausschlusszonen für bestimmte Energieformen festgelegt werden sowie die Bedarfsfrage für die einzelnen erneuerbaren Energieformen als verbindliche Vorgabe für die kommunale Raumplanung geklärt werden. In den derzeit-

gen Raumordnungsprogrammen für die Freiflächen-Photovoltaik wurde von den betroffenen Bundesländern der Zugang gewählt, Eignungszonen sehr detailliert festzustellen (siehe oben). Damit wurden ranggleiche Flächen nicht ranggleich behandelt und aus der Bearbeitung ausgeschieden. Dem Autor wäre ein methodischer Zugang wie eben beschrieben plausibler, in dem nicht geeignete Flächen ausgeschlossen werden und für die grundsätzlich geeigneten Flächen Ausbauziele definiert werden. Deren Ausgestaltung und konkrete Standortfestlegung obläge der örtlichen Raumplanung.

- In der örtlichen Raumplanung wären in Folge die Standortfragen final zu klären und mit allen weiteren Belangen der Raumplanung in hinreichender Konkretisierung abzuwägen. Als Anreiz für Gemeinden, die sich nicht in ausreichendem Umfang und ausreichender Geschwindigkeit an der Energiewende beteiligen wollen, könnte eine Beteiligung an den Strafzahlungen bzw am Zukauf von Emissionszertifikaten dienen. Dazu wiederum ein Rechenbeispiel: Bei derzeitigen Treibhausgasniveaus und Marktpreisen für Emissionszertifikate würde das Verfehlen der Ziele bis zu 6 Mrd. Euro pro Jahr bzw 670 Euro pro Person und Jahr kosten. Die Ertragsanteile je Einwohner:in mit Hauptwohnsitz belaufen sich im Finanzausgleich auf etwa 800–1.250 Euro pro Jahr in Abhängigkeit von der Gemeindegröße.⁴¹ Es könnte also ein Verteilungsschlüssel für Emissionszahlungen gefunden werden, der einen wirksamen Handlungsanreiz für Gemeinden bietet.
- Weitere Vorgaben zur raum- und umweltverträglichen Gestaltung von Energiegewinnungsanlagen sind in Landeskompetenz im Bau- und Raumordnungsrecht, Umwelt-, Naturschutz- und Energierecht sowie durch Förderungen zu regeln.

V. Resümee

Klimaschutz, Bodenschutz und Energiewende stellen große gesellschaftliche Herausforderungen dar, die aber gemeinsam synergetisch gelöst werden können. In Bezug auf Klimaschutz durch Bodenschutz und die Reduktion des Energieverbrauchs liegen die Strategien auf der Hand, indem auf regionaler und kommunaler Ebene energieeffiziente Raum- und Siedlungsstrukturen forciert werden. Im Sinne einer um-

41 Lohninger, „Pro Kopf gibt es vom Bund nur 992 Euro“, in: Niederösterreichische Nachrichten, <<https://m.noen.at/niederoesterreich/politik/finanzausgleich-pro-kopf-gibt-es-vom-bund-nur-992-euro-niederoesterreich-print-310542110>> (8.4.2023).

fassend nachhaltigen Raumentwicklung stellt dies eine no-regret-Strategie dar, weil erhebliche, von der Energiewende unabhängige umweltbezogene, soziale und ökonomische Nutzen gestiftet werden können. Damit wäre dringend empfohlen, diese Strategien in der nominellen Raumordnung jedenfalls zu verfolgen.

Beim Ausbau einer klimaneutralen, resilienten und nachhaltigen Energieversorgung auf erneuerbarer Basis sind die Handlungsimperative abseits des generellen Ziels, auf erneuerbare Energieformen umzustellen, weniger offensichtlich. Es fehlt an verbindlichen strategischen Planungen des künftigen Energiesystems, die regionale Ausbauziele für alle erneuerbaren Energieformen, für Netze und Speicher festlegen.

In der Kompetenzaufsplitterung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind Ineffizienzen begründet, wenngleich der Ordnungsrahmen im bestehenden Kompetenzaufbau weiterentwickelt werden kann. Im Sinne der Dringlichkeit und der Größe der gesellschaftlichen Aufgabe und der zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf die Budgets – sowohl durch Investitionen als auch durch Strafzahlungen bzw den Kauf von Emissionszertifikaten – ist es zwingend erforderlich, dass die Gebietskörperschaften strategische Planung betreiben und Lücken im Ordnungsrahmen und dessen Vollzug rasch schließen.

Der Klimaschutz als Herausforderung für den Naturschutz – Schutzgüterkonflikte und Interessenabwägung

I. Einleitung

Gegenstand dieses Beitrags ist die Frage, ob und wenn ja wie Klimaschutzziele im naturschutzrechtlichen Bewilligungsverfahren zu berücksichtigen sind. Der Fokus liegt dabei auf den Naturschutzgesetzen der Länder, sodass spezifische Fragen des Klimaschutzes im UVP- und in anderen Verfahren ausgeklammert werden.¹

Die Untersuchung behandelt zunächst die Frage, inwieweit bereits das nationale Naturschutzrecht die Einbeziehung von Klimazielen vorsieht (II.) und bezieht im Anschluss daran völker- und unionsrechtliche Vorgaben und die daraus resultierenden Verpflichtungen mit ein (III.).

II. Klimaschutz und naturschutzrechtliche Interessenabwägung im nationalen Recht

A) Struktur von Abwägungsentscheidungen

Kennzeichnend für das naturschutzrechtliche Bewilligungsverfahren ist die Entscheidungsfindung in Form einer verwaltungsbehördlichen Interessenabwägung.² Nur in Ausnahmefällen sind Eingriffe in die Natur unbedingt verboten.³ Abwägungstatbestände zielen darauf ab, einen

* II. wurde von Sebastian Schmid, III. von Moritz Üblagger, I. und IV. wurden gemeinsam verfasst.

1 Die UVP-ÄnderungsRL (2014/52/EU) hat hier ua die Verpflichtung gebracht, im UVP-Bericht die Auswirkungen des Projekts auf das Klima zu beschreiben (Anhang IV Z 4 und 5 lit f). Die Umsetzung (durch BGBl I 80/2018) hat an verschiedenen Stellen des UVP-G stattgefunden (siehe RV 275 BlgNR 26. GP, 1 ff).

2 Siehe dazu grundsätzlich Weber, Rechtsprobleme der naturschutzrechtlichen Interessenabwägung am Beispiel des § 27 Tiroler Naturschutzgesetz, JRP 1999, 176; und zuletzt Schulev-Steindl/Romirer, Interessenabwägung im Naturschutzrecht. Ein Problemaufriss am Beispiel Vorarlbergs, RdU 2020, 187.

3 So etwa in Sonderschutzgebieten gemäß § 22 Tir NSchG (LGBl 26/2005 idF LGBl 161/2021).

Ausgleich zwischen den naturfachlichen und anderen betroffenen Interessen herbeizuführen und sind daher ein Instrument zur Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit. Je nach Gewicht der naturfachlichen oder der gegenläufigen anderen Interessen ist der einen oder der anderen Seite der Vorrang einzuräumen, wobei die Interessen durch die Vorschreibung von Auflagen weiter austariert werden können.

Das normative Programm dieser Form der Entscheidungsfindung findet sich in so genannten Abwägungsklauseln. Sie sehen vor, dass zunächst die abwägungsrelevanten Interessen zu ermitteln sind, dass in der Folge die jeweilige Bedeutung der ermittelten Interessen im konkreten Fall festzustellen ist und abschließend aus dem In-Beziehung-Setzen der gegenläufigen Interessen ein Überwiegen der einen oder anderen Seite resultiert.⁴

Das Zusammenspiel von Abwägungsklausel und Zielbestimmungen wird in der Literatur kaum behandelt. Nach einer Sichtweise sind die in der Abwägungsklausel abstrakt umschriebenen Interessenbegriffe⁵ durch Rückgriff auf die konkreten, im geltenden Recht angeordneten Zielvorgaben auszulegen.⁶ Es ist dies eine Form der systematischen Interpretation. Wenn demnach eine naturschutzrechtliche Abwägungsklausel die Beachtung der „Interessen des Naturschutzes“ vorschreibt, dann sind damit insbesondere jene naturfachlichen Ziele gemeint, die häufig am Beginn der Naturschutzgesetze festgelegt und mit „Allgemeine Grundsätze“, „Ziele“ oder „Aufgaben“ überschrieben sind. Bei der Entscheidungsfindung wird hier streng genommen nur die Abwägungsklausel und werden nicht auch die Zielbestimmungen (unmittelbar) angewendet.

Nach einer anderen Sichtweise basiert der Abwägungsvorgang auf einem Zusammenspiel zwischen Abwägungsklausel und Zielbe-

4 Für viele *Lienbacher*, Abwägungsentscheidungen im öffentlichen Recht, in: Kahl/Khakzadeh-Leiler/Schmid (Hg), *Interessenabwägung und Abwägungsentscheidungen* (2014) 85 (91 f); *Bußjäger*, Bausteine einer Theorie der Interessenabwägung im österreichischen Naturschutzrecht, NuR 2001, 677; *Pabel*, Interessenabwägung im österreichischen Umweltrecht, in: IUR/ÖWAV (Hg), *Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts* 2012 (2012) 143 (146 ff).

5 Beispiele aus den NSchG der Länder: „Interessen des Naturschutzes“, „öffentliche Interesse am Natur- und Landschaftsschutz“, „öffentliche Interesse an der Bewahrung von Natur und Landschaft vor störenden Eingriffen“ bzw. „andere langfristige öffentliche Interessen an der Erteilung der Bewilligung“, „öffentliche oder private Interessen am beantragten Vorhaben“, „öffentliche Interessen an dem Vorhaben oder der Maßnahme“.

6 *Müller A.*, Unmittelbare und mittelbare Anwendung und Wirkung des Energieprotokolls der Alpenkonvention, in: Essl/Schmid (Hg), *Das Protokoll „Energie“ der Alpenkonvention* (2016) 7 (21).

stimmungen. Abwägungsklauseln setzen voraus, dass sie mit Zielvorgaben kombiniert – wenn man so will: angereichert – werden. (Unmittelbar) Angewendet werden hier sowohl Abwägungsklausel als auch Zielbestimmungen.

Die Diskussion mag als akademisch und ohne Relevanz für die konkret zu treffende Entscheidung abgetan werden, doch wäre dies vorzeitig. Denn immer dann, wenn sich Zielvorgaben aus völkerrechtlichen Verträgen ergeben, macht es einen Unterschied, ob es im Zuge einer Abwägung zu einer unmittelbaren Anwendung von Zielbestimmungen kommt oder nicht. Ist nämlich kraft beschlossenen Erfüllungsvorbehalts die unmittelbare Anwendung ausgeschlossen, dann sind Zielbestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen, wie konkret sie auch immer sein mögen, nicht in den Abwägungsvorgang einzubeziehen, weil sie zuerst in innerstaatliches Recht gegossen werden müssen. Geht man dagegen davon aus, dass sie nicht unmittelbar angewendet werden, sondern nur Auslegungsmaßstab sind, dann liegt eine mittelbare Anwendung vor, die vom Erfüllungsvorbehalt nicht umfasst ist. Sie sind dann zur Auslegung der jeweiligen Interessenbegriffe im Zuge einer völkerrechtskonformen Auslegung heranzuziehen und entfalten ab völkerrechtlichem Inkrafttreten⁷ und Kundmachung ihre Wirkung.

Diese Überlegungen sind für das hier behandelte Thema von besonderer Relevanz, weil sich die bedeutendsten und konkretesten Klimaschutzziele in völkerrechtlichen Verträgen finden.⁸ Es macht einen erheblichen Unterschied, ob diese mit Ratifizierung und Inkrafttreten eines Staatsvertrags als Ziele in naturschutzrechtlichen Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen sind oder erst dann die Naturschutzbehörden binden, wenn sie durch eine innerstaatliche Vorschrift „erfüllt“ sind.

Ob man der einen oder der anderen Sichtweise den Vorzug gibt, hängt nach dem Gesagten davon ab, ob das Berücksichtigen einer Zielbestimmung im Zuge einer Interessenabwägung als eine Form der unmittelbaren Anwendung verstanden wird. Das wirft teils komplexe Rechtsfragen auf, auf die im Kontext des vorliegenden Beitrags nicht mit der notwendigen Ausführlichkeit eingegangen werden kann, weil dies

7 In der Terminologie des B-VG (Art 49 Abs 2 letzter Satz) tritt ein völkerrechtlicher Vertrag im Fall des Beschlusses eines Erfüllungsvorbehalts nicht in Kraft und gilt auch nicht. Zutreffender Weise ist aber nur sein zeitlicher Geltungsbereich im Sinn einer Legislative ausgesetzt; vgl. Thienel, Derogation. Eine Untersuchung auf Grundlage der Reinen Rechtslehre, in: Walter (Hg), Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre II (1988) 11 (15 f.).

8 Siehe dazu unten III.

zu weit vom Thema wegführen würde.⁹ Dem unten folgenden Abschnitt III., der sich mit der Berücksichtigung völker- und unionsrechtlicher Klimavorgaben in der naturschutzrechtlichen Interessenabwägung befasst, wird die erste Sichtweise (völkerrechtskonforme Interpretation) zugrunde gelegt.

Abwägungsklauseln finden sich in allen Naturschutzgesetzen der österreichischen Bundesländer.¹⁰ Dabei können Klimaschutzziele an

9 Nach hA ist eine Vertragsbestimmung dann *self-executing*, wenn Normadressat und Norminhalt so konkret bezeichnet bzw formuliert sind, dass die innerstaatlichen Vollzugsorgane die Bestimmung ohne weiteres anwenden (*Binder/Zemanek*, Das Völkervertragsrecht, in: Reinisch [Hg], Österreichisches Handbuch des Völkerrechts 1⁶ [2021] 76 [Rz 322]) und eine Einzelfallentscheidung darauf stützen können (*Öhlinger/Müller A.*, Art 50 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht [2018] Rz 97). Beides trifft auf die Berücksichtigung von Zielbestimmungen in Interessenabwägungen zu. Es ist auch konsequent, dass Zielbestimmungen in einem unter Erfüllungsvorbehalt abgeschlossenen Vertrag nicht im Zuge einer Abwägungsentscheidung anzuwenden sind, weil der Gesetzgeber sich eben vorbehalten hat, dass erst nach einer Übernahme in innerstaatliche Rechtsvorschriften eine Anwendungsverpflichtung gilt (in diese Richtung auch *Klamert*, Art 9 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher [Hg], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht [2022] Rz 29). Gewichtige und konkrete Zielbestimmungen können sehr effektiv sein und den Ausgang von Abwägungsvorgängen erheblich beeinflussen. Würden sie (nur) in mittelbarer Form angewendet werden und der Erfüllungsvorbehalt daher ins Leere laufen, könnte der Gesetzgeber nichts gegen ihre potenziell weitreichenden Wirkungen machen. Andererseits ergibt sich aus dem Grundsatz *pacta sunt servanda*, dass Vertragsparteien einen geltenden völkerrechtlichen Vertrag nach Treu und Glauben zu erfüllen haben (*Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz 309). Diese Verpflichtung wird eher erfüllt, wenn die Berücksichtigung von Zielvorgaben in Abwägungsentscheidungen als Form der mittelbaren Anwendung und völkerrechtskonforme Interpretation angesehen wird, weil ein etwaiger Erfüllungsvorbehalt dann die Anwendung nicht verhindert.

10 § 6 Abs 5 Bgld NSchG (LGBI 27/1991 idF LGBI 70/2020); § 9 Abs 7 Krnt NSchG (LGBI 79/2002 idF LGBI 36/2022); § 14 Abs 1 Z 2 Oö NSchG (LGBI 129/2001 idF LGBI 64/2022); § 3a Abs 2 Sbg NSchG (LGBI 73/1999 idF LGBI 41/2022); § 27 Abs 3 Stmk NSchG (LGBI 71/2017 idF LGBI 87/2019); § 29 Abs 1 und 2 Tir NSchG (LGBI 26/2005 [WV] idF LGBI 161/2021); § 35 Abs 2 Vbg NSchG (LGBI 22/1997 idF LGBI 4/2022); § 18 Abs 6 Wr NSchG (LGBI 45/1998 idF LGBI 27/2021). Im Vergleich dazu untypisch ist die Regelung in Niederösterreich, wo etwas versteckt in § 4 Abs 1 Nö NSchG (LGBI 5500-0 idF LGBI 39/2021) vorgesehen ist, dass bei der „Anwendung dieses Gesetzes [...] kompetenzrechtliche Interessen des Bundes in Form einer Abwägung mit den Interessen des Naturschutzes zu berücksichtigen“ sind. Damit schränkt der Gesetzgeber den Abwägungsvorgang auf die Berücksichtigung von Bundesinteressen ein; zu einer Abwägung zwischen naturfachlichen Interessen und jenen des Projektwerbers kommt es hingegen nicht. In der Stammfassung des Nö NSchG 1977 war eine Interessenabwägung überhaupt nicht vorgesehen (vgl. *Liehr/Stöberl*, Kommentar zum NÖ Naturschutzgesetz [1986] § 4 Anm 8 unter Verweis auf VfGH 11.3.1980, 1598/79). Diese Rechtslage erkannte der VfGH in der Semmering-Basistunnel-Entscheidung als verfassungswidrig, weil zumindest in Form einer Abwägung zwischen den Interessen des Naturschutzes und den anderen, den Eingriff bewirkenden Interessen auch für die gebotene Berücksichtigung kompetenzfremder Interessen Raum sein müsse (VfSlg 15.552/1999). Allerdings war auch nach der bereinigten Rechtslage keine Interessenabwägung durchzuführen, sondern hatten Bundesinteressen stets Vorrang (VwSlg 15.300 A/1999). Die daraufhin beschlossene und nach wie vor geltende Rechtslage ist eine Reaktion darauf.

verschiedener Stelle des Abwägungsvorgangs und in verschiedener Funktion rechtliche Relevanz entfalten.

B) Klimaschutz als naturfachliches Interesse

In ihren Stammfassungen haben die Naturschutzgesetze der Länder vier traditionelle Regelungsinhalte: Objektschutz, Schutz des Landschaftsbildes, Artenschutz und Gebietsschutz.¹¹ Abwägungstatbestände und naturfachliche Zielvorgaben wurden erst nach dem Zweiten Weltkrieg Teil der Naturschutzgesetzgebung.¹² Heute ist es üblich, dass am Beginn des jeweiligen Gesetzes ein Katalog an Schutzzielen normiert wird, der den Abwägungsvorgang auf naturfachlicher Seite konkretisiert. Diese Zielbestimmungen sind zwar im Laufe der Jahrzehnte zusehends verdichtet worden, es ist aber nach wie vor die Ausnahme, dass auch der Klimaschutz zum Ziel des Naturschutzes erklärt wird. Kompetenzrechtliche Gründe können dafür jedenfalls nicht in Anschlag gebracht werden, weil Klimaschutz in der österreichischen Kompetenzordnung eine Querschnittsmaterie darstellt und damit Klimaschutzinteressen und -maßnahmen Gegenstand unterschiedlicher Gesetzgebungsmaterien sein können.¹³

1. Ausdrückliche Nennung

Ausdrücklich wird nur im Vorarlberger Naturschutzgesetz die Berücksichtigung des Klimaschutzes angeordnet. In § 2 Abs 1 Vbg NSchG („Ziele des Naturschutzes und der Landschaftsentwicklung“) heißt es:

„Aus Verantwortung des Menschen für den natürlichen Lebensraum [...] sind Natur und Landschaft in bebauten und unbebauten Bereichen unter Bedachtnahme auf die Erfordernisse des Klimaschutzes so zu erhalten und zu entwickeln und, soweit erforderlich, wieder herzustellen,“ dass die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und anderer Ziele sichergestellt wird.¹⁴

11 Siehe etwa das Tir NSchG 1924 (LGVB 7/1925) und *Liehr/Stöberl*, Kommentar 11 zum NÖ NSchG 1924.

12 Siehe zB als Vorläufer des heutigen Rechtsbestands §§ 1 und 17 Tir NSchG 1951 (LGBl 31/1951).

13 Vgl *Horvath*, Klimaschutz und Kompetenzverteilung (2014) 1 f und 269, der aber bezeichnenderweise die Naturschutzkompetenz der Länder mit keinem Wort erwähnt.

14 Eigene Hervorhebung.

Zu dieser auf Art 15 Abs 1 B-VG gestützten Vorschrift¹⁵ wird in den Erläuterungen ausgeführt:¹⁶

„Der anthropogene Klimawandel und dessen Folgewirkungen nehmen zwischenzeitlich eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Diskussion ein. Die Ursachen des Klimawandels sind vielfältig und damit auch die Möglichkeiten ihn zu begrenzen bzw. Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Die Erhaltung und naturverträgliche Bewirtschaftung von un bebauten Flächen vermag einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Große intakte Natur- und Kulturlandschaften, Wald- und Moorflächen tragen etwa neben anderen Leistungen für das Gemeinwohl dazu bei, CO₂-Speicher zu bewahren. Dieser Umstand soll auch beim Vollzug dieses Gesetzes mitberücksichtigt werden.“

Im naturschutzrechtlichen Bewilligungsverfahren sind durch diese Anordnung Ziele des Klimaschutzes auf Seiten der Naturinteressen in gleicher Weise zu berücksichtigen wie andere naturfachliche Interessen. Soll etwa eine Schipiste im Bereich eines Moores oder anmooriger Flächen errichtet werden und geht die Mooreigenschaft dadurch verloren, dann hat die Naturschutzbehörde in der Interessenabwägung auf Seiten der naturfachlichen Interessen – neben dem ohnehin geltenden Schutz für Moorflächen –¹⁷ zu berücksichtigen, dass Moore die Funktion von CO₂-Speichern und daher eine hohe Klimarelevanz haben. Ein absolutes Versagungskriterium ergibt sich aus dieser Zielvorgabe nicht, sondern (lediglich) die Verpflichtung zur Berücksichtigung und Einbeziehung von Klimaschutzaspekten im Bewilligungsverfahren.

Auch in anderen Naturschutzgesetzen findet sich der Begriff „Klima“ in Zusammenhang mit den Zielvorgaben, nämlich bei der Definition von „Naturhaushalt“.¹⁸ Mit diesem Begriff wird das „Beziehungs- und Wirkungsgefüge der biotischen und abiotischen Faktoren der Natur [beschrieben]; das sind Geologie, Klima, Boden, Oberflächen- und Bodenwasser, Sickerwasser, Grundwasser, Vegetation und dgl.“.¹⁹

Begibt man sich auf die Suche nach Bedeutung und Ursprung des Klimabegriffs in diesem Kontext, so stößt man auf eine Entscheidung des VwGH, in der sich dieser mit dem damals im Oö NSchG noch nicht

15 Eingefügt durch LGBl 67/2019; siehe RV 87 BlgVbgLT 30. GP Teil B: Bericht, 2.

16 RV 87 BlgVbgLT 30. GP Teil B: Bericht, 4 f.

17 § 25 Vbg NSchG.

18 § 1 Abs 2 Z 1 iVm § 3 Z 10 Oö NSchG; § 23 Abs 2 und 3 Bgld NSchG; § 4 Abs 2 Z 1 iVm § 3 Abs 2 Wr NSchG („Landschaftshaushalt“).

19 § 3 Z 10 Oö NSchG; eigene Hervorhebung.

definierten Begriff des Naturhaushaltes auseinandersetzt.²⁰ Im Rückgriff auf eine ältere Entscheidung,²¹ die Brockhaus-Enzyklopädie und Ausführungen des Sachverständigen kommt er zur oben angeführten und später in das Gesetz aufgenommenen Begriffsbestimmung. Somit wird Klima hier im spezifischen Kontext des Wirkungsgefüges verschiedener Umweltfaktoren verwendet. Eine umfassende Anordnung der Berücksichtigung von Klimaschutzziele im Naturschutzverfahren ergibt sich daraus nicht.

2. Nennung durch Verweis

Nicht ausdrücklich, sondern als Folge eines Verweises sind Klimaschutzvorgaben nach dem Naturschutzgesetz des Burgenlands in das Bewilligungsverfahren miteinzubeziehen. Dessen § 1 Abs 1 („Zielsetzungen“) lautet:

„Dieses Gesetz dient dem Schutze und der Pflege der Natur und Landschaft in allen Erscheinungsformen und erklärt in diesem Zusammenhang die Zielsetzungen der Richtlinien gemäß Abs. 3 sowie die Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Übereinkommen und Konventionen für verbindlich.“²²

Damit werden Verpflichtungen in völkerrechtlichen Verträgen, im vorliegenden Zusammenhang solche, die dem Klimaschutz gewidmet sind, für verbindlich erklärt und müssen daher von der Naturschutzbehörde wie im innerstaatlichen Recht angeordnete Ziele berücksichtigt werden. Eine solche Erinnerung an völkerrechtliche Verpflichtungen ist begrüßenswert, weil im Vollzugsalltag der Fokus auf den bekannten innerstaatlichen Verwaltungsvorschriften liegt und sonstige – verbindliche – Vorgaben mitunter in Vergessenheit geraten.²³ Allerdings ergibt sich diese Verpflichtung bereits aus der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrags, ohne dass eine gesonderte Anordnung im innerstaatlichen Recht erforderlich wäre.²⁴ Eine nähere Behandlung dieses Fragenkomplexes erfolgt unter III.

20 VwSlg 14.078 A/1994.

21 VwGH 20.5.1985, 85/10/0029.

22 Eigene Hervorhebung.

23 Dazu Schmid, Auf der Suche nach dem effektiven Alpenkonventionsrecht, in: Haßlacher (Hg), 25 Jahre Alpenkonvention. Ein- und Ausblicke (2016) 40.

24 Schmid, Entscheidungsbesprechung zu BVwG 28.8.2014, W104 2000178-1/63E, ZVG 2014, 692; Müller A., Anwendung 7.

3. Keine Nennung

Schließlich stellt sich die Frage, wie damit umzugehen ist, wenn Klima-Interessen weder ausdrücklich noch im Verweisweg als Schutzgüter eines Naturschutzgesetzes angeführt sind. Da an dieser Stelle der Blick nur auf die nationale Rechtsordnung geworfen wird, gibt es nur zwei Möglichkeiten: Klimaschutzziele stellen keine Interessen dar, die in der naturschutzrechtlichen Abwägungsentscheidung auf Seiten des Naturschutzes zu berücksichtigen sind, oder die Verpflichtung zu ihrer Berücksichtigung ergibt sich aus anderen (innerstaatlichen) Vorschriften.

Von Zweiterem geht das LVwG Tirol in zwei Entscheidungen aus und beruft sich dabei auf unterschiedliche Vorschriften. Das erste Verfahren betraf die Errichtung einer Bodenaushubdeponie.²⁵ Das Gericht führte darin aus, dass die bedeutende Anzahl an- und abfahrender Lkws über eine längere Strecke insofern Beachtung in der Entscheidung zu finden habe, als damit Auswirkungen auf den Klimaschutz einhergehen. Schließlich seien mit jeder einzelnen An- und Abfahrt CO₂-Emissionen verbunden.

Gestützt wird diese Rechtsansicht einmal auf die Rechtsprechung des VwGH, wonach der Klimaschutz bei der Realisierung von Vorhaben der Energiewende ein besonders wichtiges öffentliches Interesse darstelle.²⁶ Diese Argumentation geht deshalb ins Leere, weil sich diese Judikatur auf Klimaschutz als gegenläufiges öffentliches Interesse bezieht und nicht dessen Berücksichtigung auf Seiten des Naturschutzes betrifft. Daneben sei, so das LVwG Tirol, der Klimaschutz als öffentliches Interesse auch direkt aus dem Tir NSchG ableitbar, was sich insbesondere aus der Vorschrift des § 19 Abs 2 Tir NSchG ergebe. Auch diese Argumentation überzeugt nicht. § 19 Abs 2 Tir NSchG sieht vor, dass die Naturschutzabgabe zu 60 % für Maßnahmen des Klimaschutzes, insbesondere zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs, zu verwenden ist. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass die Klimaschutzziele als naturfachliche Interessen in Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen sind.

Anders war die Argumentation des LVwG Tirol in einem zweiten Fall, der die naturschutzrechtliche Bewilligung eines Fahr- und Sicherheitstrainings betraf.²⁷ Die Berücksichtigung von Klimazielen als naturfachliche Interessen bei einer Bewilligung nach § 29 Tir NSchG wurde da-

25 LVwG Tirol 12.11.2020, LVwG-2019/15/2069-29.

26 Konkret stützt sich das LVwG Tirol auf VwGH 13.12.2010, 2009/10/0020.

27 LVwG Tirol 4.3.2021, LVwG-2020/44/1557-8.

mit begründet, dass sich das Land Tirol in Art 7 Abs 3 TLO²⁸ zu einem nachhaltigen und effektiven Klimaschutz bekenne und es sich dabei um eine im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigende Zielbestimmung handle. Im Ergebnis wurde die auf verwaltungsbehördlicher Ebene erteilte Bewilligung vom LVwG bestätigt und zum Klimaschutz ausgeführt, dass aus dem grundsätzlichen Ziel, den Kraftfahrzeugverkehr und den CO₂-Ausstoß zu vermindern, nicht geschlossen werden könne, dass bei naturschutzrechtlich bewilligungspflichtigen Vorhaben jedwede Benützung von Kraftfahrzeugen zu unterbinden sei.

Die Argumentation ist – entgegen der Ansicht des VfGH –²⁹ aus folgenden Gründen überzeugend: Staatszielbestimmungen in Landesverfassungen³⁰ stellen Verpflichtungen dar, die von allen Organen des Landes „bei der Ausübung ihrer Befugnisse“ zu berücksichtigen sind.³¹ Im vorliegenden Zusammenhang erfolgt die Berücksichtigung durch Einbeziehung von Klimaschutzabwägungen in die naturschutzrechtlichen Interessenabwägungen.³² Wenn (schon) Zielvorgaben in einfachen Gesetzen von den Vollziehungsorganen zu berücksichtigen sind, dann jedenfalls auch solche in Verfassungsrang.³³

C) Klimaschutz als gegenläufiges öffentliches Interesse

Eindeutig ist die Rechtslage, wenn Klimaschutz als ein anderes öffentliches Interesse behandelt wird, das den Naturschutzzielen entgegentritt. Wie bereits ausgeführt hat der VfGH in mehreren Entscheidungen zu unterschiedlichen Naturschutzgesetzen festgehalten, dass „kein Zweifel daran [besteht], dass am Klimaschutz und daher auch an

28 Tiroler Landesordnung (LGBl 61/1988 idF 36/2022).

29 In der Entscheidung zur 3. Piste (VfSlg 20.185/2017) lehnt der VfGH die Anwendung von Staatszielbestimmungen als eigenständige Interessen ab (vgl dazu Schmid, Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zur „dritten Piste“ – Zugleich ein Beitrag zu Abwägungsentscheidungen im Verwaltungsrecht, in: Ennöckl/Niederhuber [Hg], Umweltrecht. Jahrbuch 2018 [2018] 151 [160]).

30 Nichts anderes gilt für das BVG Nachhaltigkeit (BGBl 111/2013), wenn man davon ausgeht, dass dieses auch ein Staatsziel Klimaschutz enthält; dazu Handstanger, Klimaschutz und Verfassung, in: IUR (Hg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2022 (2022) 103; Schmid, Entscheidung 160 (Fn 49).

31 So die EB zu Art 7 TLO, zitiert nach Gamper, Art 7 TLO, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht. Kommentar (2020) Rz 19.

32 Vgl etwa Handstanger, Klimaschutz 105.

33 Mit der Einschränkung, dass nach Ansicht des VfGH ökologische Staatszielbestimmungen in Landesverfassungen nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nur im selbständigen Wirkungsbereich der Länder gemäß Art 15 Abs 1 B-VG, welcher den Naturschutz umfasst, Wirkung entfalten können (VfSlg 20.185/2017).

Maßnahmen, die zu diesem Schutz beitragen, ein besonders wichtiges öffentliches Interesse besteht. Je nachdem eine Maßnahme nach den Umständen des Einzelfalles geeignet ist, zur Erreichung dieser Ziele beizutragen, kann dem Interesse an ihrer Verwirklichung Vorrang gegenüber den Interessen des Naturschutzes zukommen. Entscheidend ist dabei, welche Bedeutung die Verwirklichung der konkret beantragten Maßnahme für den Klimaschutz hat und wie gravierend die damit verbundenen Auswirkungen auf die naturschutzgesetzlich geschützten Rechtsgüter sind.“³⁴

Da die Naturschutzgesetzgeber die zu berücksichtigenden gegenläufigen öffentlichen Interessen nicht festlegen, obliegt es der Verwaltung, diese zu bestimmen.³⁵ Dies ist aus Sicht des Art 18 Abs 1 B-VG nicht unproblematisch, wurde aber vom VfGH niemals beanstandet.³⁶ Welche Interessen relevant sind, muss die Verwaltung dem geltenden Recht entnehmen. Es muss sich also um Ziele handeln, deren rechtliche Relevanz sich aus der Rechtsordnung ergibt. Für Maßnahmen des Klimaschutzes ist das nicht weiter strittig, weil es eine Vielzahl an Rechtsakten gibt, aus denen sich deren rechtliche Anerkennung ergibt.³⁷

In der Rechtsprechung finden sich einige Fälle, in denen die Frage, ob die Klimarelevanz eines Vorhabens gegeben ist, thematisiert wird. So hat der VwGH im Zusammenhang mit der Errichtung eines Kleinwasserkraftwerks festgehalten, dass *„an der Erhöhung des Anteils der Stromerzeugung aus erneuerbarer Energie und der Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft mit kostengünstiger, qualitativer hochwertiger Energie ebenso wie an den positiven Auswirkungen für den Klimaschutz ein langfristiges öffentliches Interesse besteht. Der Umstand, dass es sich um ein kleineres Kraftwerk mit entsprechend geringerer Energieerzeugung handelt, führt für sich allein nicht zur Verneinung dieses langfristigen öffentlichen Interesses. Vielmehr kann je nachdem, inwieweit eine Maßnahme nach den Umständen des Einzelfalles geeignet ist, zur Erreichung der genannten Ziele beizutragen, dem Interesse an ihrer Verwirklichung Vorrang gegenüber den Interessen des Naturschutzes zukommen.“³⁸*

34 VwGH 13.12.2010, 2009/10/0020; 14.7.2011, 2010/10/0011; 22.10.2013, 2010/10/0127; 27.3.2014, 2010/10/0182.

35 Vgl Pabel, Interessenabwägung 147.

36 Siehe VfSlg 6313/1970 und 6429/1971.

37 Siehe dazu näher unter III.

38 VwGH 11.8.2015, 2012/10/0197; siehe auch 27.3.2014, 2010/10/0182 und 21.12.2016, Ro 2014/10/0046; im Anschluss daran LVwG Tirol 28.6.2016, LVwG-2016/41/0103-9 und 20.12.2021, LVwG-2021/26/0667-31.

Auch einem asphaltierten Radweg wurde attestiert, dass er einen Beitrag zum Klimaschutz leiste und daher ein langfristiges öffentliches Interesse gemäß § 29 Abs 2 lit b Z 2 Tir NSchG darstelle.³⁹ Dagegen wurde in einem Verfahren über die Errichtung eines Holzhauses zu Wohnzwecken vom LVwG Tirol festgehalten, dass 25 m² Photovoltaikanlage keinen Beitrag zum Klimaschutz leisten.⁴⁰

Damit kann Klimaschutz unter Umständen zugleich für und gegen ein Projekt in Anschlag gebracht werden. Das ist etwa der Fall, wenn durch die Errichtung eines Speicherkraftwerks Moorböden verloren gehen. Diese Situation mag zwar auf den ersten Blick unbefriedigend oder paradox wirken, aus rechtlicher Sicht ändert sich dadurch aber nichts. Der Abwägungsvorgang ist in der oben beschriebenen Form durchzuführen und Klimainteressen sind entsprechend ihrer Bedeutung auf der einen und der anderen Seite zu berücksichtigen, für den konkreten Fall zu gewichten und in Verbund mit den anderen Interessen in Relation zu bringen.

D) Klimaschutz als Gewichtungskriterium

Bisher wurde darauf eingegangen, ob Klimaschutzziele als eigenständige Interessen in die naturschutzrechtliche Interessenabwägung einzustellen sind. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob Klimaschutzvorgaben bei der Gewichtung, also dem zweiten Schritt des Abwägungsvorgangs, zu berücksichtigen sind. Schon aus rein innerstaatlicher Perspektive⁴¹ ist dies dann zu bejahen, wenn Klimaschutz, wie dies die Landesverfassungen vorsehen, als Staatsziel festgelegt ist.⁴² In diesem Sinn hat der VfGH ausgeführt, dass Staatszielbestimmungen „sowohl bei der Interpretation der näher in Betracht kommenden abwägungsrelevanten Interessen [...] als auch bei der nachfolgenden Gewichtung dieser Interessen miteinzubeziehen“ sind.⁴³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diesem Fall das Staatsziel Klimaschutz durch die

39 LVwG Tirol 15.12.2021, LVwG-2021/35/3038-3.

40 LVwG Tirol 25.4.2022, LVwG-2021/15/2475-11.

41 Und erst recht unter Einbeziehung unions- und völkerrechtlicher Vorgaben; siehe dazu unter III.

42 Siehe zB den bereits erwähnten Art 7 Abs 3 TLO, Art 9 Sbg L-VG (LGBl 25/1999 idF LGBl 41/2019), Art 7a Abs 2 Z 2 Krnt L-VG (LGBl 85/1996 idF LGBl 97/2021) oder Art 4 Z 3 Nö L-VG (LGBl 0001-0 idF LGBl 23/2022). Ob sich darüber hinaus aus § 3 B-VG Nachhaltigkeit (BGBl I 111/2013) ein Staatsziel Klimaschutz ergibt, ist fraglich (vgl. Schmid, Entscheidung 160 [Fn 49]).

43 VfSlg 20.185/2017.

Erlassung im Verfassungsrang ein qualifiziertes öffentliches Interesse darstellt⁴⁴ und ihm schon deshalb ein besonderes Gewicht zukommt.

E) Zwischenergebnis

Klimaschutz ist kein traditionelles Schutzziel des nationalen Naturschutzrechts. Erst vereinzelt wurde er in die naturschutzrechtlichen Zielkataloge mitaufgenommen. Dennoch sind Klimaschutzziele in die naturschutzrechtliche Interessenabwägung einzustellen, wenn sich in den Landesverfassungen ein entsprechendes Staatsziel findet. Ein solches Staatsziel hat die Rechtswirkungen, dass Klimaschutz zum abwägungsrelevanten Interesse wird und dass andere, klimarelevante Interessen entsprechend gewichtiger einzustufen sind.

III. Berücksichtigung völker- und unionsrechtlicher Klimavorgaben in der naturschutzrechtlichen Interessenabwägung

A) Klimaschutz im Völkerrecht

Eine der wesentlichen klimarelevanten Rechtsquellen auf der Ebene völkerrechtlicher Verträge ist die Klimarahmenkonvention⁴⁵ aus dem Jahre 1992. Diese ist Grundlage aller weiteren klimavölkerrechtlichen Übereinkommen. Als Rahmenvertrag normiert sie allerdings lediglich Grundsätze und den institutionellen Rahmen für die Weiterentwicklung des Völkerrechts im Bereich des Klimaschutzes – die Konkretisierung soll erst durch nachfolgende Verträge erfolgen.⁴⁶ Geschehen ist dies durch das Kyoto-Protokoll aus dem Jahre 1997, das bereits THG-Reduktionsziele sowie verbindliche zeitliche Vorgaben hierfür enthielt.⁴⁷ Von Österreich wurde es am 31.5.2002 ratifiziert und ist mit 16.2.2005 in Kraft getreten.⁴⁸ Die erste Verpflichtungsperiode lag

44 Vgl. VfSlg. 13.102/1992 („erhebliches [...], verfassungsrechtlich verfestigtes öffentliches Interesse“).

45 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, BGBl. 414/1994 idF BGBl. III 96/2022.

46 Binder, Umweltvölkerrecht, in: Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 55 (65).

47 Proelß, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Proelß/Vitzthum (Hg), Völkerrecht⁸ (2019) 474 (Rz. 153).

48 Siehe Art. 25 Abs. 1 Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, BGBl. III 89/2005 idF BGBl. III 185/2020.

zwischen 2008 und 2012.⁴⁹ Nach dieser sollte das Kyoto-Protokoll durch das sogenannte Doha-Amendment verlängert werden, welches allerdings an der erforderlichen Zahl an Ratifizierungen scheiterte.⁵⁰

2015 trat schließlich das Übereinkommen von Paris (PÜ)⁵¹ in Kraft.

Sein wesentlicher Inhalt besteht im 2- bzw 1,5-Grad-Ziel (Art 2 Abs 1 lit a PÜ). Beim PÜ handelt es sich um ein gemischtes Abkommen, dh es sind die EU und deren Mitgliedstaaten Vertragsparteien.⁵² Als gemischtes Abkommen kommen ihm sowohl völker- als auch unionsrechtliche Wirkungen zu.⁵³

B) Klimaschutz im EU-Primär- und Sekundärrecht

1. Primärrecht

Das Primärrecht der Union enthält verschiedene Bestimmungen, die den Klimawandel teils ausdrücklich ansprechen. Als wesentlichste primärrechtliche Rechtsquelle kann Art 191 AEUV bezeichnet werden. Er legt ua fest, dass „die Umweltpolitik der Union [...] zur Verfolgung des Ziels der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur *Bekämpfung des Klimawandels*“ beiträgt.⁵⁴ Art 3 Abs 3 EUV normiert, dass „die Union [...] auf eine nachhaltige Entwicklung Europas [...] sowie auf ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ hinwirkt. Legt man eine weite Auslegung des Umweltschutzbegriffs zu Grunde, so muss dieser auch präventive Maßnahmen, nicht nur bloße Gefahrenbeseitigung enthalten.⁵⁵ Womit man Klimaschutz grundsätzlich auch als vom Umweltschutzbegriff erfasst ansehen kann.⁵⁶ Art 37 GRC schließlich normiert die Einbeziehung eines hohen Umweltschutzniveaus in die Politik der Union und die Verbesserung der Umweltqualität nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwick-

49 Art 3 Abs 1 Kyoto-Protokoll.

50 *Ennöckl*, Wie kann das Recht das Klima schützen? ÖJZ 2020, 302 (307) unter Verweis auf *Binder*, Umweltvölkerrecht 81.

51 BGBl III 197/2016 idF BGBl III 151/2022.

52 *Wutscher*, Art 50 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht – B-VG und Grundrechte (2021) Rz 6.

53 Siehe dazu unten unter III.C.

54 *Saurer*, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich? NVwZ 2017, 1574 (1577).

55 *Schnedl*, Umweltrecht (2020) Rz 12.

56 *Schnedl*, Umweltrecht (2020) Rz 12..

lung und ist an die entsprechenden Staatszielbestimmungen einiger Mitgliedstaaten angelehnt.⁵⁷ Beispiele dafür sind das BVG Nachhaltigkeit in Österreich oder entsprechende Bestimmungen in Deutschland, den Niederlanden oder Lettland.⁵⁸ Die genannten primärrechtlichen Bestimmungen sind bei der Vollziehung innerstaatlicher (naturschutzrechtlicher) Normen insofern relevant, als nationales Recht im Lichte dieser Vorgaben unionsrechtskonform auszulegen ist.⁵⁹

2 Sekundärrecht

Die beiden wesentlichsten Rechtsakte zur Umsetzung der völkerrechtlichen Treibhausgasreduktionsverpflichtungen durch die EU sind, neben einer Vielzahl weiterer sekundärrechtlicher Rechtsakte,⁶⁰ das EU-

57 Rest, Art 37 GRC, in: Tettinger/Stern (Hg), Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta (2006) Rz 16.

58 Rest, Art 37 Rz 12.

59 Jarass/Beljin, Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG-Rechts für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 2004, 1 (2).

60 Wobei die sekundärrechtlichen Instrumente zur Treibhausgasreduktion sich nach den einzelnen Wirtschaftssektoren unterscheiden: Während die Emissionsreduktion der Schwerindustrie, bestimmter Stromproduktionsanlagen und der Luftfahrt innerhalb des EU-Raums über den Emissionszertifikate-Handel erfolgt, bestehen für die übrigen Sektoren – mit Ausnahme des Landnutzungs(änderungs)- und Forstwirtschaftssektors, für welchen ein eigenes Regelwerk nach der „Land Use Land Use Change Verordnung“ (Verordnung [EU] 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung [EU] 525/2013 und des Beschlusses 529/2013/EU, ABI L 2018/156, 1) in Kraft steht – konkrete Zielvorgaben für jeden Mitgliedstaat gemäß der sogenannten Lastenteilungs-VO – Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem PÜ sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 525/2013, ABI L 2018/156, 26. Als aktuelle Initiative der Kommission zur Erfüllung der mit dem EU-Klimagesetz vorgegebenen THG-Reduktionsvorgaben enthält das sogenannte „Fit für 55-Paket“ Änderungsvorschläge zur Erreichung einer Reduktion um 55 % bis 2030 – vgl Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, COM/2021/557 final.

Klimagesetz⁶¹ sowie die Governance-VO.⁶² Mit dem EU-Klimagesetz soll das im PÜ festgelegte 2- bzw 1,5-Grad-Ziel durch Erreichung von Klimaneutralität, also einen Abbau der THG-Emissionen auf „netto null“ bis 2050 verbindlich umgesetzt werden.⁶³ Das Monitoring zur Erreichung der Klimaziele erfolgt im Bereich der Energieunion durch die Governance-VO, die an die Ziele des EU-Klimagesetzes angepasst wurde.⁶⁴ Die Kommission bewertet den nationalen Fortschritt der Mitgliedstaaten bezüglich des Klimaneutralitätsziels sowie der Anpassung an die Konsequenzen des Klimawandels. Bewertungsgrundlage sind unter anderem die Integrierten Nationalen Energie- und Klimapläne.⁶⁵ Diese Pläne müssen *„Ziele und Maßnahmen für die Treibhausgasminderung bis 2030 in den Bereichen Dekarbonisierung, Energieeffizienz, Energiesicherheit, Binnenmarkt sowie Forschung, Innovation und Wettbewerb [...] und die Entwicklung von Langfriststrategien bis 2050“* enthalten.⁶⁶ Das System der Governance-VO ähnelt insofern jenem des PÜ, als die Mitgliedstaaten der Governance-Union Ziele definieren, die durch die Kommission überwacht werden,⁶⁷ denen allerdings innerstaatlich keine

61 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl L 243/2021, 1; Hervorhebung durch den Autor.

62 VO (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der VO (EG) 663/2009 und (EG) 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der RL 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der RL 2009/119/EG und (EU) 652/2015 des Rates und zur Aufhebung der VO (EU) 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl L 2018/328, 1.

63 Vgl Art 1, 2 Abs 1 EU-Klimagesetz ABl L 2021/1119.

64 So muss etwa in den Nationalen Energie- und Klimaplänen eine Einschätzung über die Art und Weise abgegeben werden, wie die aktuellen und ins Auge gefassten „Politiken und Maßnahmen“ mit dem Ziel der Klimaneutralität übereinstimmen – vgl Art 8 Abs 2 lit f Governance-VO idgF.

65 Art 3 Governance-VO.

66 Schlacke, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, 905 (906).

67 Während allerdings die Einhaltung der Integrierten Nationalen Energie- und Klimapläne durch die Europäische Kommission kontrolliert wird, sind im Übereinkommen von Paris keine Strafmechanismen enthalten. Vielmehr wird im Übereinkommen selbst festgesetzt, dass die Einhaltung der Bestimmungen desselben nicht kontrolliert, sondern „gefördert“ wird. In Art 15 Abs 1 PÜ wird ausdrücklich bestimmt, dass der zur „Förderung“ der Einhaltung der Bestimmungen desselben eingerichtete Sachverständigenausschuss „[...] einen vermittelnden Charakter hat und in einer transparenten, als nicht streitig angelegten und nicht auf Strafen ausgerichteten Weise handelt“.

Rechtsverbindlichkeit zukommt.⁶⁸ Mit Blick auf Abwägungsentscheidungen können die Pläne jedoch sehr wohl von Bedeutung sein.⁶⁹

C) Anwendung klimavölker- und -unionsrechtlicher Bestimmungen

Bei den vorgenannten Bestimmungen des Völker- und Unionsrechts, wie auch bei Zielbestimmungen des Naturschutzrechts⁷⁰ selbst oder auch bei Staatszielbestimmungen, handelt es sich um verbindliche, in Abwägungsentscheidungen einzubeziehende Teile des Rechtsbestands. Was Staatsverträge angeht, so sind diese von innerstaatlichen Organen gleich wie innerstaatliche Gesetze anzuwenden.⁷¹ Das Unionsrecht wiederum steht als eigenständige Rechtsordnung neben dem innerstaatlichen Recht.

Was den grundlegenden klimavölkerrechtlichen Vertrag, die Klimarahmenkonvention, betrifft, so stellt diese eben nur einen grundsätzlichen und institutionellen Rahmen dar.⁷² Der erste präzisierende Vertrag, das Kyoto-Protokoll, wurde, wie oben angeführt, nicht verlängert, sodass sich aus ihm keine Verpflichtungen für österreichische Behörden ergeben. Somit soll in der Folge auf das PÜ eingegangen werden. Dies macht auch aus unionsrechtlicher Perspektive Sinn, da sämtliche in diesem Beitrag behandelten unionsrechtlichen Sekundärrechtsakte die Umsetzung des PÜ zum Ziel haben. Dieses enthält in seinem Art 2 Abs 1 lit a eine Zielbestimmung, die die Vertragsparteien verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, sodass „[...] der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den

68 Pielow, Das Winterpaket und die Energiepolitik der Mitgliedstaaten – 9. Grazer Energierechtstag 2019, RdU 2019, 38 (43 f.).

69 So etwa in LVwG Tirol 7.4.2021, LVwG-2019/15/1900-48 zum wasserrechtlichen Widerstreitverfahren, einem „Klassiker unter den Abwägungsentscheidungen“ – Lienbacher, Abwägungsentscheidungen 89 – wonach das Vorhaben der Widerstreitgegnerin dem Nationalen Energie- und Klimaplan aufgrund der wesentlich höheren erzeugbaren Menge an Energie besser entsprach als jenes der Antragstellerin und dadurch auch „[...] dem Schutz des Klimas durch Vermeidung der Energieerzeugung mittels fossiler Energieträger“.

70 Wie beispielsweise § 1 Sbg NSchG: „Dieses Gesetz dient dem Schutz und der Pflege der heimatlichen Natur und der vom Menschen gestalteten Kulturlandschaft. Durch Schutz- und Pflegemaßnahmen im Sinn dieses Gesetzes sollen erhalten, nachhaltig gesichert, verbessert und nach Möglichkeit wiederhergestellt werden: [...]“.

71 Dies folgt aus Art 49 bzw Art 50 B-VG und ist ganz hM – siehe mwN Öhlinger, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht (1971) 112 f.

72 Binder, Umweltvölkerrecht, in: Ennöckl/Raschauer/Wessely [Hg], Handbuch Umweltrecht³ [2019] 55 [65].

Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen [...]“.

In Zusammenhang mit den genannten völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Normen stellt sich nun die Frage, ob und aus welchem Grund diese, idF Art 2 Abs 1 lit a PÜ, in naturschutzrechtliche Abwägungsentscheidungen, beispielsweise in eine Abwägung nach § 3a Abs 2 Sbg NSchG, einzubeziehen sind. Mit anderen Worten: Behaftet die Nichtberücksichtigung anwendbarer unions- und völkerrechtlicher Zielbestimmungen in Abwägungsentscheidungen Bescheide und Erkenntnisse mit Rechtswidrigkeit?⁷³

Im Rahmen der Prüfung der Anwendbarkeit völkerrechtlicher Bestimmungen ist als Erstes zu fragen, ob diese einer unmittelbaren Anwendung zugänglich sind; ob also die Genehmigung eines Vorhabens allein aufgrund einer völkervertragsrechtlichen Bestimmung versagt oder erteilt werden kann, der Vertrag mithin unmittelbar – ohne Vermittlung durch eine Bestimmung des nationalen Rechts⁷⁴ – zur Grundlage einer Gerichts- oder Behördenentscheidung gemacht werden kann.⁷⁵

Dies ist dann nicht der Fall, wenn ein Staatsvertrag durch den Nationalrat gemäß Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG unter Erfüllungsvorbehalt genehmigt wurde, diesem eben erst durch die Erlassung von innerstaatlichen Gesetzen entsprochen werden soll.⁷⁶ Darüber hinaus kann die unmittelbare Anwendbarkeit eines Staatsvertrags ausgeschlossen sein, selbst wenn dieser nicht unter Erfüllungsvorbehalt abgeschlossen wurde.⁷⁷ Dies ist einerseits der Fall, wenn im Vertrag selbst die unmittelbare Anwendbarkeit ausdrücklich oder implizit verneint wird oder dieser sich aufgrund mangelnder Determinierung nicht zur unmittelbaren Anwendung eignet.⁷⁸ Der Maßstab, an dem hierbei gemessen wird, ist die hinreichende Bestimmtheit im Sinne von Art 18 B-VG.⁷⁹ Mit Blick auf die Bestimmungen des PÜ erübrigt sich dieser Prüfschritt jedoch, weil dieses vom Nationalrat unter Erfüllungsvorbehalt genehmigt wurde.⁸⁰

73 So etwa Schmid, Das Natur- und Bodenschutzrecht der Alpenkonvention, in: CIPRA Österreich (Hg), Die Alpenkonvention und ihre rechtliche Umsetzung in Österreich – Stand 2009 (2009) 33 (35).

74 Müller A., Anwendung 15.

75 Öhlinger, Vertrag 139.

76 Öhlinger, Vertrag 149; VfSlg 12.558/1990.

77 Schmid, Bodenschutzrecht 35.

78 VfSlg 12.558/1990.

79 Öhlinger/Müller A., Art 50 B-VG Rz 101.

80 Siehe „Sonstige Textteile“ PÜ.

Der Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit eines Staatsvertrags mittels Erfüllungsvorbehalts hebt jedoch nicht die Verpflichtung innerstaatlicher rechtsanwendender Organe zur Berücksichtigung seines Inhalts aus. Denn dessen Bestimmungen sind immer noch mittelbar – im Wege einer völker- bzw unionsrechtskonformen Auslegung – anzuwenden.⁸¹ Beide Auslegungsmethoden stellen nach hM anerkannte Auslegungsregeln nach der Spielart einer rechtskonformen Interpretation dar.⁸² In der Rechtsprechung wird die mittelbare Anwendung iZm Abwägungsentscheidungen – also die Interpretation unbestimmter Gesetzesbegriffe in Abwägungsklauseln am Maßstab des Völkerrechts – mitunter als „Berücksichtigung von Zielbestimmungen der Rechtsordnung im Rahmen der Interessenabwägung“ bezeichnet.⁸³

Zu beachten ist in Zusammenhang mit dem PÜ, der Klimarahmenkonvention und dem Kyotoprotokoll, dass diese Übereinkommen auch von der EU ratifiziert wurden.⁸⁴ Insofern haben sie nicht nur völkerrechtliche, sondern auch unionsrechtliche Wirkungen.⁸⁵ Es handelt sich um unionsrechtliche Übereinkünfte im Sinne von Art 216 AEUV, für die der EuGH wiederum eigene Voraussetzungen der unmittelbaren bzw mittelbaren Anwendbarkeit herausgebildet hat: Demnach ist zuerst zu prüfen, ob eine Übereinkunft bei Würdigung des Gesamtcharakters Zweifel hinsichtlich ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit aufwirft.⁸⁶ Dabei wird die jeweilige Übereinkunft daraufhin untersucht, ob ihr Inhalt „nach Sinn, Aufbau und Wortlaut“ einer unmittelbaren Anwendbarkeit

81 Denn bei Staatsverträgen handelt es sich um eine Rechtssatzform des österreichischen Rechts. Diese werden auch bei Genehmigung unter Erfüllungsvorbehalt Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung. Art 49 Abs 2 letzter Satz B-VG schließt lediglich deren Inkrafttreten aus, nicht aber die Pflicht zur völkerrechtskonformen Interpretation. Wesentliches Argument hierfür ist, dass die B-VG-Novelle 1964, mit welcher das Institut des Erfüllungsvorbehalts ins B-VG eingeführt wurde, keinen Hinweis darauf enthält, dass ein Erfüllungsvorbehalt der Verpflichtung zur völkerrechtskonformen Auslegung entgegenstünde. Dafür spricht auch, dass gemäß Art 140a Z 2 B-VG der VfGH berechtigt ist, auch unter Erfüllungsvorbehalt genehmigte Staatsverträge zu prüfen, was voraussetzt, dass diese Bestandteil der Rechtsordnung geworden sind – für alle diese Argumente siehe im Detail *Öhlinger/Müller A.*, Art 50 B-VG Rz 35, 104 f; zur Verpflichtung zur „mittelbaren“ Anwendung im Zuge von Abwägungsentscheidungen vgl *Müller A.*, Anwendung 20 ff.

82 Siehe *Camper*, Regeln der Verfassungsinterpretation (2012) 237 ff; *Weber T.*, Zur völkerrechtskonformen Auslegung von Verfassungsrecht, in: FS Thaler (2019) 429 (429, 431).

83 So LVwG Tirol 4.3.2021, LVwG-2020/44/1557-8 unter Verweis auf VfSlg 20.185/2017, wobei der VfGH in seinem Dritte-Piste-Erkenntnis die Einbeziehung nicht unmittelbar anwendbarer völkerrechtlicher Verträge in die Abwägung durch das BVwG als Teil des Willkürvorwurfs begreift.

84 Sogenannte „gemischte Abkommen“ – siehe dazu oben unter III.A.

85 *Saurer*, NVwZ 2017, 1577.

86 *Müller A.*, Anwendung 22.

entgegensteht.⁸⁷ Als nächster Schritt ist festzustellen, ob die jeweilige Bestimmung eine klare, eindeutige und unbedingte Verpflichtung enthält, die nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängt.⁸⁸ Dies bedeutet mit anderen Worten, dass unmittelbar anwendbare Übereinkünfte nicht „bloßen Programmcharakter“ haben dürfen.⁸⁹ Hinsichtlich des PÜ wird man, sofern man nicht schon beim ersten Prüfschritt aussteigt, keine unmittelbare Anwendbarkeit annehmen können, da dessen Erfüllung von der Festlegung sogenannter *Nationally Determined Contributions* („NDCs“) durch die Mitgliedstaaten abhängt. Genau an diesem „bottom-up-Ansatz“ des PÜ könnte man auch seinen Programmcharakter festmachen: Das grobe Ziel, Maßnahmen zu treffen, den Temperaturanstieg deutlich unter 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter zu halten bzw Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf unter 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen, stellt dabei das vorgegebene Programm dar. Die konkrete Umsetzung in Form von „Maßnahmen“ bzw „Anstrengungen“ bleibt den Mitgliedstaaten selbst überlassen. Abkommen, denen seitens des EuGH unmittelbare Anwendbarkeit zugesprochen wird, sind beispielsweise Assoziierungsabkommen, die die Rechte von Staatsbürgern der assoziierten Staaten in die Nähe jener von Unionsbürgern rücken, sowie zum Teil auch Freihandelsabkommen.⁹⁰ Für das Kyotoprotokoll, das im Vergleich zum PÜ konkreter ist, weil es fixe Reduktionsverpflichtungen für die Vertragsstaaten nennt,⁹¹ hat der EuGH eine unmittelbare Anwendbarkeit allerdings verneint.⁹² Somit kann nach einem Größenschluss für das PÜ erst recht keine unmittelbare Anwendbarkeit angenommen werden. Das in Art 2 Abs 1 lit a PÜ normierte 2- bzw 1,5-Grad-Ziel ist damit weder völkerrechtlich noch unionsrechtlich unmittelbar anwendbar. Somit kann Art 2 Abs 1 lit a PÜ jedenfalls nicht allein einer Einzelfallentscheidung zu Grunde gelegt werden, sodass ein Vorhaben

87 Vöneky/Beylage-Haarmann, Art 216 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union (2022) Rz 43 (Fn 9).

88 EuGH C-12/86, *Demirel*, EU:C:1987:400, Rz 14.

89 Schmalenbach, Art 216 AEUV, in: Callies/Ruffert (Hg), EUV/AEUV⁶ (2022) Rz 34.

90 Vöneky/Beylage-Haarmann, Art 216 AEUV Rz 44.

91 „[...] Die in Anlage I des Rahmenübereinkommens aufgeführten Vertragsparteien verpflichten sich, dafür zu sorgen, dass ihre Treibhausgasemissionen einen Prozentsatz, der ihnen durch das Kyoto-Protokoll zugeteilt wird, nicht übersteigen, [...]“ – EuGH C-366/10, *Air Transport Association of America ua*, ECLI:EU:C:2011:864, Rz 11.

92 Siehe EuGH C-366/10, *Air Transport Association of America ua*, ECLI:EU:C:2011:864, Rz 77.

mit negativen Auswirkungen auf das Klima nicht wegen eines Verstoßes gegen Art 2 Abs 1 lit a PÜ versagt werden kann.⁹³

Es besteht allerdings trotzdem eine Pflicht innerstaatlicher Organe zur unionsrechtskonformen⁹⁴ wie auch zur völkerrechtskonformen Auslegung innerstaatlicher Normen.⁹⁵ Beide Grundsätze haben ihre Wurzeln jeweils im Völker- bzw Unionsrecht. Während die Verpflichtung innerstaatlicher Organe zur völkerrechtskonformen Auslegung aus Art 26 WVK,⁹⁶ der den Grundsatz „pacta sunt servanda“ beinhaltet, folgt,⁹⁷ entstammt die Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung Art 4 Abs 3 EUV.⁹⁸ Nach der Rechtsprechung des EuGH sind sämtliche Träger öffentlicher Gewalt, also innerstaatliche Behörden und Gerichte, verpflichtet, die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten und zu einem Ergebnis zu gelangen, das mit dem im Unionsrecht verfolgten Ziel übereinstimmt.⁹⁹ Im Falle einer Nichtberücksichtigung völkervertragsrechtlicher Bestimmungen durch Behörden und Gerichte bei eröffnetem Anwendungsbereich würde die jeweilige Abwägungsklausel rechtswidrig angewendet und wäre die verwaltungsbehördliche bzw -gerichtliche Abwägungsentscheidung insofern mit Rechtswidrigkeit belastet.

93 Im Einzelfall ist schwer zu sagen – und auch in der einschlägigen Lit nicht letztgültig ausgelotet – wo genau die Grenze zwischen einer aufgrund der Verpflichtung zur völkerrechtskonformen Auslegung auch bei Genehmigung unter Erfüllungsvorbehalt gebotenen „mittelbaren“ Anwendung und der Stützung einer Abwägungsentscheidung auf eine völkervertragsrechtliche Bestimmung verläuft – vgl Müller A., Anwendung 16 f, 21 unter Verweis auf BVwG 28.8.2014, W104 20000178-1/63E – dieser vertritt die Auffassung, es liege bei der „Berücksichtigung“ einer völkervertragsrechtlichen Bestimmung des Energieprotokolls der Alpenkonvention eine mittelbare Anwendung vor – aA Schmid, Entscheidungsbesprechung 697, welcher die Begründung des BVwG, der Genehmigungsantrag würde einer Bestimmung des Energieprotokolls nicht entsprechen, als „[...] Inbegriff einer unmittelbaren Anwendung [...]“ sieht. Vor dem Hintergrund dieses Beispiels wird deutlich, wie verschwommen die Konturen zwischen unmittelbarer und mittelbarer Anwendung als Konzepte der Wirkung völkervertragsrechtlicher Bestimmungen im innerstaatlichen Recht sein können. Diese Problematik besteht umso mehr hinsichtlich der Einbeziehung von Klimaschutzzielen in Abwägungsentscheidungen, da diese naturgemäß mit fortgeschrittener Zeit gewichtiger werden – so auch Handstanger, Klimaschutz 106.

94 Siehe Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht – Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich⁷ (2020) 102.

95 Siehe für mehrere Öhlinger/Müller A., Art 50 B-VG Rz 57.

96 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, BGBl 40/1980 idF BGBl III 175/2020.

97 Kahl/Müller A., Völkerrechtliche Verpflichtungen Tirols aus der Aarhus-Konvention, FÖDOK 44 2020, Rz 49, 53.

98 Müller A., Anwendung 24.

99 EuGH C-212/04, *Adeneler*, ECLI:EU:C:2006:443, Rz 111, 122.

D) Der Fall „Dritte Piste“

Ein Beispiel für die Verpflichtung zur Einbeziehung von Völker- und Unionsrecht in eine Abwägungsentscheidung nach nationalem Recht stellt das Verfahren zur Bewilligung der sogenannten „Dritten Piste“ am Flughafen Wien Schwechat dar: In seiner Entscheidung im ersten Rechtsgang hat das BVwG Klimaschutzziele, die sich aus Staatsverträgen und Unionsrecht ergeben, in seine Abwägungsentscheidung miteinbezogen.¹⁰⁰ Es hat die anwendbaren völkerrechtlichen Abkommen sowie unionsrechtlichen Verpflichtungen identifiziert und Österreichs daraus folgende Verpflichtung zur CO₂-Reduktion in eine Waagschale der aufgrund von § 71 Abs 1 lit d LFG¹⁰¹ gebotenen Abwägung gelegt. In der zweiten Schale fanden sich durch das LFG geschützte Interessen, also hauptsächlich solche infrastruktureller sowie wirtschaftlicher Natur.¹⁰² Auf der Ebene dem Vorhaben entgegenstehender Interessen führte das BVwG das öffentliche Interesse, den Klimawandel hintanzuhalten, ins Treffen. Dieses gewichtete es anhand der unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs aus dem PÜ sowie aus Art 37 GRC und aus bundes- und landesverfassungsrechtlichen Zielbestimmungen (konkret aus dem BVG Nachhaltigkeit und Art 4 Z 2 Nö LV).¹⁰³ In methodischer Hinsicht ging das BVwG auf die Einbeziehung nicht näher ein – es äußerte sich nicht dazu, ob das angewendete Abkommen mittelbar oder unmittelbar anwendbar sei. Es nahm lediglich eine „*Abwägungsgewichtung durch Unionsrecht*“ vor und verwies an dieser Stelle auch auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs durch das Kyoto-Protokoll sowie das PÜ, wenngleich keine ausdrückliche „*Abwägungsgewichtung durch Völkerrecht*“ vorgenommen wurde. Eben diese Einbeziehung von Völker- sowie Unionsrecht brachte dem BVwG den Vorwurf der Willkür durch den VfGH ein, weil es Klimaschutz in die Abwägung miteinbezogen habe, obwohl diesbezüglich seitens des Materiengesetzgebers keinerlei Anordnungen getroffen worden wären. Im Ergebnis wurde die Entscheidung des BVwG wegen Willkür aufgehoben,¹⁰⁴ was in der

100 BVwG 2.2.2017, W109 2000179-1.

101 Bundesgesetz vom 2. Dezember 1957 über die Luftfahrt, BGBl 253/1957 idF BGBl I 151/2021.

102 Etwa die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, Standortverbesserung sowie die „*Versorgung mit Verkehrsinfrastruktur*“.

103 Siehe zur Bedeutung von Staatszielbestimmungen als Gewichtungskriterien in Abwägungsentscheidungen oben unter II.D.

104 VfSlg 20.185/2017.

Literatur zu großen Teilen kritisiert wurde.¹⁰⁵ Denn auch wenn die (mittelbare) Anwendung völker- und unionsrechtlicher Abkommen in Abwägungsentscheidungen im Wege der völkerrechts- bzw unionsrechtskonformen Auslegung nach hL und Judikatur anerkannt ist, sieht der VfGH in seinem Dritte-Piste-Erkenntnis dies als Teil des Willkürvorwurfs an.¹⁰⁶ Die Dritte-Piste-Entscheidung des BVwG im zweiten Rechtsgang ist auch exemplarisch für die Bewilligung eines Vorhabens trotz entgegenstehender Klimaschutzinteressen. Der spiegelverkehrte Fall, dass ein Vorhaben aufgrund von Klimaschutzinteressen nicht genehmigt worden wäre, kommt dagegen in der Judikatur der Verwaltungsgerichte bzw der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts praktisch nicht vor.¹⁰⁷ Am Beispiel des Luftfahrtrechts wurde hier deutlich gemacht, wie es nicht geht: Auch wenn die zu berücksichtigenden Interessen nicht ausdrücklich im Materiengesetz genannt sind bzw kein Verweis auf weitere anwendbare Rechtsquellen im jeweiligen Naturschutzgesetz enthalten ist, besteht dennoch die Pflicht zur Berücksichtigung des gesamten geltenden Rechts – auch wenn dieses nicht dem genuin innerstaatlichen Recht angehört, sondern dem Völkerrecht.¹⁰⁸

IV. Zusammenfassung

Klimaschutz wird nach und nach auch Regelungsgegenstand des Naturschutzrechts. Über verfassungs-, unions- und völkerrechtliche Verpflichtungen sind die verbindlich angeordneten Klimaschutzziele aber bereits jetzt schon von den Naturschutzbehörden zu berücksichtigen. Dies kann gleichermaßen die naturfachliche Seite wie jene der mit einem Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen betreffen.

¹⁰⁵ Vgl zur Diskussion in der Literatur beispielhaft *Kerschner*, Klimaschutz aus umweltrechtlicher, insbesondere auch aus völkerrechtskonformer Sicht, RdU 2019, 49; *Kirchengast et al*, Flughafen Wien: VfGH behebt Untersagung der dritten Piste durch das BVwG wegen Willkür, RdU 2017, 252; *Madner/Schulev-Steindl*, Dritte Piste – Klimaschutz als Willkür? Anmerkungen zu VfGH 29.06.2017, E 875/2017, E 886/2017, ZöR 2017, 589; *Merli*, Ein seltsamer Fall von Willkür: Die VfGH-Entscheidung zur dritten Piste des Flughafens Wien, wbl 2017, 682; *Schmid*, Entscheidung 151.

¹⁰⁶ Was Staatsziele betrifft, bestätigt er in diesem Erkenntnis allerdings das Gebot der Berücksichtigung in materiengesetzlichen Abwägungsentscheidungen. Hinsichtlich Landesverfassungen freilich nur für den selbständigen Wirkungsbereich der Länder iSv Art 15 B-VG – siehe dazu oben unter II.B.3.

¹⁰⁷ Wenn auch vereinzelt im Naturschutzrecht – siehe Fn 25 – gleichwohl der Klimaschutz als naturfachliches Interesse hier nicht auch auf völker- oder unionsrechtliche Rechtsquellen gestützt wurde, auch wenn diese anzuwenden gewesen wären.

¹⁰⁸ *Merli*, wbl 2017, 682.

In der Praxis ist das noch nicht zur Gänze angekommen. Die naturschutzrechtliche Judikatur zeigt, dass der Klimaschutz im österreichischen Naturschutzrecht als legitimierendes Interesse für die Genehmigung erneuerbarer Energieträger einen gefestigten Platz einnimmt.¹⁰⁹ Was Klimaschutz als naturfachliches, also der Bewilligung von Vorhaben entgegenstehendes öffentliches Interesse anbelangt, so beziehen sich entsprechende Entscheidungen der VwG zwar teilweise auf innerstaatliche (Verfassungs-)Bestimmungen,¹¹⁰ lassen allerdings völker- und unionsrechtliche Verpflichtungen zur CO₂-Reduktion außer Acht. Auch die im Naturschutzrecht gegebene Möglichkeit sogenannter *Binnenkonflikte*¹¹¹ in Zusammenhang mit CO₂-Speichern wie etwa Mooren¹¹² spielt in der Judikatur noch keine Rolle. So entsteht der Anschein, dass Klimaschutz im Naturschutzrecht lediglich in Zusammenhang mit der Genehmigung erneuerbarer Energieträger eine Rolle spiele, und zwar in Form einer „affirmativen“¹¹³ Funktion als vorhabenlegitimierendes Interesse. Dieser Anschein trägt aber, weil die in den unterschiedlichen Rechtsvorschriften angeordneten Klimaschutzziele nicht nur selektiv, sondern in jedem betroffenen Einzelfall anzuwenden sind.

109 So vor allem VwGH 13.12.2010, 2009/10/0020 zum Sbg NSchG – eine ausdrückliche Einbeziehung von völkerrechtlichen Abkommen bzw unionsrechtlichen Übereinkünften erfolgt allerdings nicht. Es wird lediglich auf „die Klimaziele“ verwiesen.

110 Siehe FN 25, 27.

111 Gärditz, Ökologischer Gewässerschutz zwischen Wasserrecht und Naturschutzrecht, NuR 2013, 605 (609).

112 Siehe dazu oben unter II.B.1.

113 Für eine die Behörden in ihren Entscheidungsbegründungen bestärkende Funktion eines anderen völkerrechtlichen Vertrags – der Alpenkonvention mit ihren Durchführungsprotokollen – vgl Bußjäger, Die unmittelbare Anwendung der Protokolle der Alpenkonvention in Österreich, NuR 2010, 759 (763).

Klimaschutz und Föderalismus – die Potenziale der Wohnbauförderung

Die Dekarbonisierung des Wohnungsbestands bis 2040 ist ein wesentlicher Baustein zur Erreichung der österreichischen Klimaziele. Die Wohnbauförderung im Spannungsfeld der Kompetenzlage von Bund und Ländern spielt dabei auch heute noch – obwohl sie in den vergangenen Jahrzehnten finanziell an Stellenwert verloren hat – eine wesentliche Rolle. Dem neu zu verhandelnden Finanzausgleich kommt bei ihrer Weiterentwicklung wesentliche Bedeutung zu.

I. Dekarbonisierung des Gebäudebestands

A) Treibhausgasemissionen im Sektor „Gebäude“

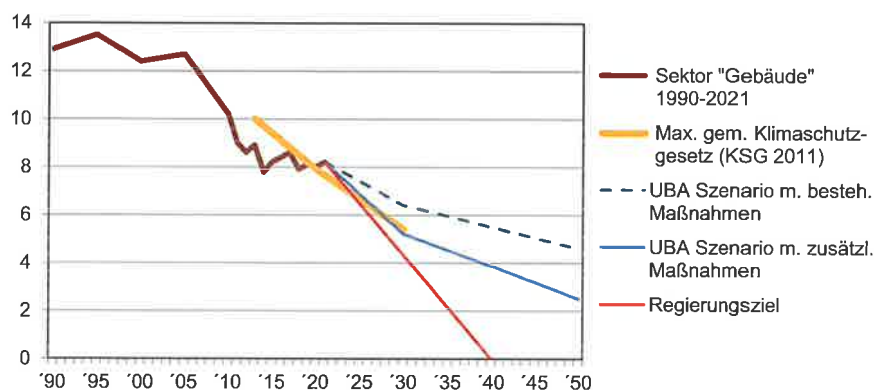
Gemäß der Treibhausgasinventur des Umweltbundesamts, wie sie in dessen Klimaschutzberichte einfließen,¹ entwickelten sich die Emissionen aus dem Sektor „Gebäude“ in den eineinhalb Jahrzehnten von 1990 bis 2006 seitwärts, was angesichts einer Ausweitung der konditionierten Wohnnutzfläche um fast 40 % gar nicht so schlecht ist (Grafik 1). In den darauffolgenden acht Jahren bis 2014 sanken die Emissionen im Sektor „Gebäude“ um nicht weniger als 36 %, was einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang um mehr als 5 % entspricht. Damit unterbot Österreich den EU-Durchschnitt deutlich. Die Ursachen für die damals sehr positive Performance sind nicht gänzlich geklärt, hängen aber mit niedrigen Neubauzahlen, guten thermischen Standards und hohen Sanierungsraten zusammen, wenngleich auch geänderte klimatische Änderungen halfen.² In den folgenden fünf Jahren bis 2019 kam es wiederum zu einer Stagnation, 2020 COVID-bedingt zwar zu einem Rückgang, 2021 aber aufgrund der wirtschaftlichen Erholung zu wieder steigenden Werten. Es haben sich also Phasen der Stagnation

1 Umweltbundesamt (Hg), Klimaschutzbericht 2022 (und Vorjahre).

2 ZB der Rückgang der Heizgradtage. Siehe dazu IIBW, Studie zur langfristigen Finanzierung der Wärmewende („KlimaCent“) (2023) (im Auftrag des Klimaschutzministeriums).

mit Phasen massiver Emissionsrückgänge abgewechselt. Wenngleich dies keine Schlussfolgerung auf die Zukunft erlaubt, bleibt damit die Hoffnung aufrecht: Gelängen ab jetzt ähnliche jährliche Rückgänge der Emissionen wie zwischen 2006 und 2014 um jährlich etwa 0,5 Mio. t CO_{2eq}, wäre der Sektor „Gebäude“ bereits Mitte der 2030er-Jahre bei netto Null! Mit den heute bestehenden bzw. absehbar verbesserten Maßnahmen (WEM- bzw. WAM-Szenario, i.e. „with existing measures“ / „with additional measures“; siehe Grafik 1)³ ist dieses Ziel freilich nie und nimmer zu erreichen. Es braucht neue Zugänge.

Grafik 1: Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen Sektor „Gebäude“ (Mio. t CO_{2eq})



Anm.: Emissionen 2021: IIBW-Schätzung;

Quellen: Umweltbundesamt, 2022 und Vorjahre; Klimaschutzgesetz 2011, Anlage 2; lineare Fortschreibung bis 2030.

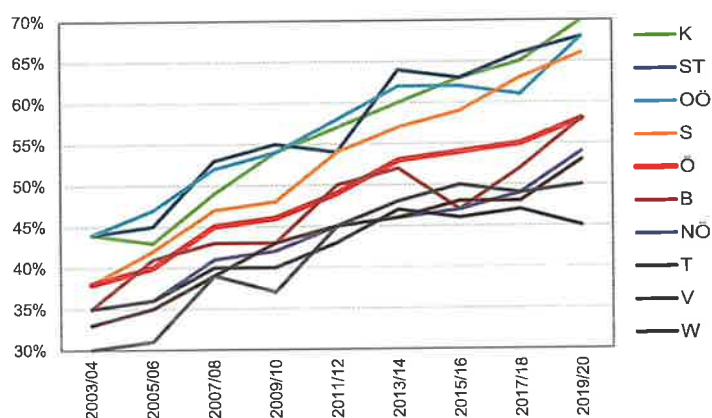
B) Anteil fossil beheizte Wohnungen

Im österreichischen Durchschnitt stieg der Anteil regenerativ beheizter Hauptwohnsitzwohnungen von 38 % Anfang der 2000er Jahre auf 58 % in den Jahren 2019/20 (Grafik 2). Fernwärme wird zu dieser Gruppe gezählt, obwohl sie noch zu großen Teilen fossile Energieträger benötigt. Die Zahl der Öl-beheizten Wohnungen sank im selben Zeitraum von 900.000 auf etwa 500.000, die der Gas-beheizten stagnierte bei etwa

³ Vgl. auch Umweltbundesamt (Hg), Klimaschutzbericht 2022.

900.000. Demgegenüber verdoppelten sich die Fernwärme-Anschlüsse auf 1,2 Mio., während sich die Zahl der solar bzw mit Wärmepumpe temperierten Wohnungen sogar auf über 400.000 vervierfachte. Die seit 2020 stark gestiegene Dynamik beim Ausstieg aus Öl und Gas ist in diesen Zahlen noch nicht berücksichtigt.

Grafik 2: Entwicklung des Anteils regenerativ beheizter Wohnungen



Anm.: Anteil Holz, Solar/Wärmepumpe und Fernwärme als primäres Heizsystem an der Summe aller Hauptwohnsitz-Wohnungen; fossiler Anteil an der Fernwärme bleibt unberücksichtigt.

Quellen: Statistik Austria⁴; Mikrozensus Sondererhebungen „Energieeinsatz der Haushalte“

C) Sanierungsraten der Bundesländer

Der Begriff „Sanierungsrate“ wurde jahrzehntelang in diversen Regierungsdokumenten verwendet – ohne zugrundeliegende Definition. Im aktuellen Regierungsprogramm⁵ ist ein Zielwert von 3 % angeführt. Eine Definition der Sanierungsrate wurde in der #mission2030⁶ vorgeschlagen – umfassende Sanierungen in Bezug auf den Gesamtbestand an Wohneinheiten – doch fehlten weiterhin Detailregelungen zu Zähler

4 Statistik Austria, Wohnen 2021 (2022), abrufbar unter <<https://www.statistik.at/file-admin/publications/Wohnen-2021.pdf>> (27.12.2022).

5 Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, 76.

6 BMNT/BMVIT, #mission2030: Die österreichische Klima- und Energiestrategie (2018).

und Nenner. Auch EU-rechtlich fehlen bislang brauchbare Vorgaben.⁷ Eine klare Definition der Begrifflichkeit ist aber Grundvoraussetzung für ihre politische Wirksamkeit.

Angesichts dieses strukturellen Defizits entwickelten 2019 das IIBW und das Umweltbundesamt in Zusammenarbeit mit mehreren Verbänden der Bauprodukteindustrie eine neue Systematik der Dokumentation der Wohnhaussanierung und in der Folge ein „Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich“.⁸ Berücksichtigt werden einerseits umfassende Sanierungen und andererseits thermisch-energetisch wirksame Einzelmaßnahmen, von denen jeweils vier einer umfassenden Sanierung gleichgestellt werden. Zusammen wird dieser „Zähler“ der Gesamtheit der Wohnungen im jeweiligen Segment gegenübergestellt (Nenner). Definition und Messmethode haben mehrere Vorteile, insbesondere die einfache und nachvollziehbare Konzeption, die datenbasierte Messbarkeit, die Zuverlässigkeit der verwendeten Quellen, die Systemoffenheit gegenüber zukünftig verfügbaren Daten sowie die Möglichkeit der regionalen und sektoralen Differenzierung. Auch ist sie kompatibel mit der in der Renovierungsstrategie der Länder verankerten „wirksamen thermisch-energetischen Sanierungsrate“⁹. Die Methode eignet sich somit sehr gut, der Politik kurzfristig und sektorspezifisch Rückmeldung über die Wirkung von getroffenen Maßnahmen zu geben.

Nach dieser neuen Definition und Messung hat sich die Wohnhausanierung in Österreich in der Vergangenheit folgendermaßen entwickelt (Grafik 3): Nach einem Höhepunkt um das Jahr 2010 sank die Sanierungsförderung der Länder bis 2018 um mehr als zwei Drittel.¹⁰ Wurden 2010 noch fast 40.000 umfassende Sanierungen gefördert, waren es 2018 nur noch 13.000. Wurden damals Einzelmaßnahmen in mehr als 50.000 Wohnungen gefördert, waren es 2017 unter 20.000. Seither steigen die geförderten Einzelmaßnahmen – vor allem Heizungstausche – wieder, allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend.

7 Siehe *Europäische Kommission*, Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU (2019).

8 *IIBW/Umweltbundesamt*, Definition und Messung der thermisch-energetischen Sanierungsrate in Österreich (2020) (im Auftrag mehrerer Verbände der Bauprodukteindustrie) sowie *IIBW/Umweltbundesamt*, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich (2021) (im Auftrag mehrerer Verbände der Bauprodukteindustrie).

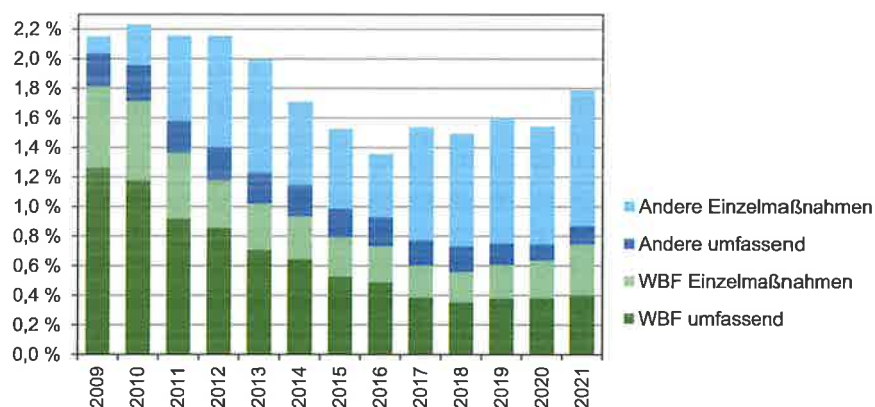
9 *OIB*, OIB-Dokument zur Langfristigen Renovierungsstrategie gemäß Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden in der konsolidierten Fassung vom 30. Mai 2018 (2020) (OIB-330.6-022/19-093).

10 Siehe unten Punkt II.B.

Die Entwicklung der thermisch-energetischen Sanierungen ohne Förderung unterscheidet sich deutlich von jener mit Förderung. Seit jeher überwiegen hier die Einzelmaßnahmen gegenüber den umfassenden Sanierungen, in den letzten Jahren ist dieses Verhältnis aber noch einmal größer geworden. Während sich die Zahl umfassender Sanierungen ohne Inanspruchnahme von Förderungen von jährlich 8.000 auf zuletzt nur noch 4.000 halbierte, entwickelten sich die Einzelbauteilmaßnahmen positiv. Wurden Mitte des vergangenen Jahrzehnts in rund 60.000 Wohnungen thermisch-energetische Einzelmaßnahmen durchgeführt, waren es zuletzt rund 110.000. Eine positive Entwicklung zeigen insbesondere der Austausch von Fenstern und Heizungssystemen.

Zusammengefasst zeigt sich ein massiver Bedeutungsverlust geförderter Sanierungen, während nicht-geförderte Maßnahmen vor allem ab 2017 in die Bresche sprangen. Dies hat sich 2021 in Bezug auf die Wohnbauförderung etwas zum Besseren geändert.¹¹

Grafik 3: Sanierungsrate gesamt (Hauptwohnsitzwohnungen)



Anm.: Werte 2021: IIBW-Schätzung.

Quelle: IIBW/Umweltbundesamt, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich, 2021.

11 IIBW, Berichtstandard Wohnbauförderung (2022a) (im Auftrag des Landes Wien).

D) EU-Zielvorgaben

In Umsetzung der völkerrechtlich verbindlichen Ziele des Übereinkommens von Paris 2015¹² wurden mehrere EU-Regelwerke beschlossen bzw sind in Abstimmung, die die bislang bestehenden österreichischen Zielvorgaben massiv beeinflussen werden.¹³ Die wichtigsten sind:

- Gemäß der 2020 proklamierten „Renovation Wave“ soll die Sanierungsrate in der EU bis 2030 verdoppelt und bis 2050 Klimaneutralität im Gebäudesektor erreicht werden. Prinzipien sind der Vorrang von Energieeffizienz gegenüber einem Energieträgerwechsel, Leistbarkeit, die Integration erneuerbarer Energieträger, Lebenszyklusorientierung und Zirkularität, hohe Gesundheits- und Umweltstandards, die Kombination der grünen mit der digitalen Transformation sowie Respekt für Ästhetik und Architektur.¹⁴
- Mit dem „Europäischen Klimagesetz 2021“¹⁵ wird nicht nur Klimaneutralität bis 2050, sondern auch -55% Treibhausgase bis 2030 gegenüber dem Stand von 1990 („Fit for 55“) sowie entsprechende Umsetzungsmechanismen verordnet. Mehrere der zwölf Maßnahmenvorschläge betreffen Bauen, Wohnen und Immobilien.
- Im Dezember 2021 legte die Kommission den Entwurf einer neuen Gebäuderichtlinie als Teil des „Fit for 55“-Pakets vor (EPBD, Energy Performance of Buildings Directive)¹⁶. Demnach soll ab 2030 beim Neubau Nullenergiestandard nach neuer Definition verpflichtend sein. Die Sanierungsrate soll in die Höhe geschraubt werden, indem schon zeitnah für die etwa 15 % des Bestands mit dem höchsten Energieverbrauch eine Sanierungspflicht ansteht und in zeitlicher Abstufung für weitere Teile des Bestands. Gleichzeitig werden Mittel zur sozialen Abfederung für einkommensschwache Haushalte zur Verfügung gestellt.

12 Europäische Union, Übereinkommen von Paris, ABl L 282/4 vom 19.10.2016.

13 IIBW, KlimaCent.

14 Europäische Kommission, Communication COM(2020) 662: A Renovation Wave for Europe – greening our buildings, creating jobs, improving lives (2020).

15 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) 401/2009.

16 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des EU-Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD-Neufassung; COM[2021] 802 final).

- Ab 2026 sollen Gebäude in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen werden. Damit werden Anreize für den Umstieg auf Heizungen mit erneuerbaren Energieträgern gesetzt.
- Die Revision der Erneuerbare-Energien-Richtlinie¹⁷ setzt die nationale Gesetzgebung weiter unter Zugzwang, nicht nur mit Förderungen den Ausstieg aus Öl und Gas voranzutreiben.
- Es liegt eine Überarbeitung der Energieeffizienzrichtlinie vor,¹⁸ die deutlich ambitioniertere Reduktionsziele für den Primär- und Endenergieverbrauch setzt.
- Die neuen ESG-Regeln (Environmental/Social/Governance), die EU-Taxonomie und die damit verbundene „EU Sustainable Finance Disclosure Regulation“ (SFDR) dürften Game-Changer bei gewerblichen Immobilien werden, indem die Finanzierung thermisch minderwertiger Objekte massiv erschwert und damit deren Wert gedrückt wird.¹⁹
- Als Antwort auf die Versorgungskrise bei Öl und Gas, ausgelöst durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und globale Lieferkettenprobleme, hat die Europäische Kommission den REPowerEU-Plan veröffentlicht, der Maßnahmen zur Diversifizierung der Energieversorgung, zum Energiesparen und der beschleunigten Umstellung auf saubere Energien beinhaltet und entsprechende Finanzierungen bereithält.
- Ergänzt werden diese Regularien durch die 2020 ins Leben gerufene Initiative des „New European Bauhaus“.

17 Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz (Neufassung), COM(2021) 558 final.

18 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, COM(2021) 557 final.

19 *European Federation for Living, Achieving and Financing Climate Targets in Social and Affordable Housing* (2021) 30.

E) Handlungsbedarf

Die bestehenden und absehbaren Maßnahmen im Gebäudebereich sind umfassend:

- Förderungen stehen schon heute in großen Volumina zur Verfügung. In Ergänzung zur Sanierungsförderung der Bundesländer, die in den letzten Jahren Ausgaben von jährlich rund € 500 Mio. bewegten, wurde die Bundesförderung für die Sanierungsoffensive und den „Raus aus Öl und Gas“-Bonus in eine ähnliche Größenordnung ausgeweitet. Mit dem EU Aufbau- und Resilienzplan²⁰ wurden umfangreiche EU-Mittel nach Österreich geholt, die zumindest teilweise klimarelevant einzusetzen sind. Bei Bedarf stünden weitere Geldmittel aus europäischen Quellen zur Verfügung.
- Im Verständnis dessen, dass nur mit einem breitgefächerten Maßnahmenbündel die notwendigen Wirkungen zu erzielen sind, wurden wohnrechtliche Regelungen angepasst (WGG-Reform 2019, WEG-Reform 2022) und steuerrechtliche Anreize geschaffen (einkommensteuerliche Absetzbarkeit im Zuge der Steuerreform 2021, Investitionsprämien im gewerblichen Bereich).
- Es sind mehrere größere ordnungsrechtliche Brocken vor Beschlussfassung. Hervorzuheben ist das Erneuerbare-Wärme-Gesetz. Darin soll der im aktuellen Regierungsprogramm festgeschriebene „Phase-out-Plan für fossile Energieträger“ mit folgenden Eckpunkten umgesetzt werden: ein Öl- und Kohleverbot im Neubau besteht bereits seit 2020²¹; Einbauverbot von Gasheizungen im Neubau ab 2023; Erneuerbareangebot beim Austausch defekter Öl-/Kohleheizungen ab 2023; Stilllegungsverpflichtung altersabhängig für Öl-/Kohleheizungen ab 2025; zeitlich verzögerter analoger Ausstiegspfad für Gasheizungen; Stilllegung aller Ölheizungen bis 2035 und aller Gasheizungen bis 2040; soziale Abfederung der Dekarbonisierung.
- Zudem soll eine gemeinsame Wärmestrategie von Bund und Bundesländern unter Berücksichtigung von Gebäudekonditionierung, Raumplanung, Fernwärme sowie eine abgestimmte Förderstrategie von Bund und Ländern erarbeitet werden.

²⁰ BMF, Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020-2026 (2021).

²¹ BGBl I 6/2020.

- Vielfältige Initiativen zielen auf organisatorische Unterstützung bei Sanierungsvorhaben ab, zB die „Hauskunft“ in Wien und vielfältige Beratungsangebote zur Wohnhaussanierung in den Bundesländern.

Vermutlich werden diese Initiativen nicht ausreichen. Als weiterführende Maßnahmen bieten sich, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, an:

- Es wird notwendig sein, „politische Pflöcke“ über die Dauer von Legislaturperioden hinaus einzuschlagen, etwa durch verfassungsrechtlich festgelegte Staatsziele. Auch die in der Wohnbauförderung vorgesehenen mehrjährigen Wohnbauprogramme verfolgen einen solchen Zweck.
- Auf die außerordentlich wichtige Rolle des Finanzausgleichs wird weiter unten eingegangen.²²
- Die Raumordnung muss viel stärker als bisher auf kompakte Ortszentren und eine Umkehrung des bisherigen Flächenfraßes bei der Siedlungsentwicklung ausgerichtet werden. Das Grundverkehrsrecht muss stärker gegen Baulandhortung eingesetzt werden. Auch für die Zielsetzung, niemanden auf dem Weg zur Klimaneutralität zurückzulassen, liegen die Instrumente überwiegend in Länderhand.
- Bei der Durchsetzung der geplanten Umstellungsverpflichtung auf regenerative Heizungssysteme wird politischer Mut und verfassungsrechtliches Geschick gefordert sein, um zu vermeiden, dass die intendierten Ziele durch gegenläufige Gerichtsurteile konterkariert werden. In Ergänzung zum Erneuerbare-Wärme-Gesetz sind wohnrechtliche Reformen unumgänglich. Herausfordernd ist insbesondere das bislang weitgehend reform-resistente Mietrechtsgesetz. Dabei geht es neben den Duldungspflichten vor allem um eine faire Aufteilung der Kosten zwischen Bewohnern, Vermietern und dem Staat. Aber auch das Wohnungseigentumsgesetz hat weiterführenden Reformbedarf.
- Das Steuersystem bietet vielfältige weitere Möglichkeiten zur Anregung von Klimaschutzmaßnahmen, vor allem im gewerblichen Bereich, wie die „COVID-19-Investitionsprämie“ gezeigt hat.
- Die immer wieder postulierte Vorbildwirkung der öffentlichen Hand bei der Sanierung ihrer Gebäudebestände muss mit Leben gefüllt werden. Wie der Umgang mit der 2021 angebotenen „Gemeindemilliarde“ gezeigt hat, geht es dabei nicht nur um finanzielle

22 Siehe unten Punkt III.

Anreize. Bei der Umsetzung von Sanierungen im kommunalen Bereich könnte eine Ausweitung des Geschäftskreises gemeinnütziger Bauvereinigungen große Wirkung zeigen.

- Der eklatante Fachkräftemangel im Bauwesen trifft die Sanierung noch stärker als den Neubau. Abhilfe ist erst mittel- bis langfristig absehbar, indem das bewährte Modell der dualen Ausbildung stark ausgeweitet und attraktiviert wird.
- Freilich sind große Herausforderungen bei der technischen Umsetzung der Energiewende zu bewältigen, etwa bei der Dekarbonisierung der Fernwärme durch Geothermie und bei der Kapazitätsausweitung der Heizgeräte- und Bauproduktehersteller.

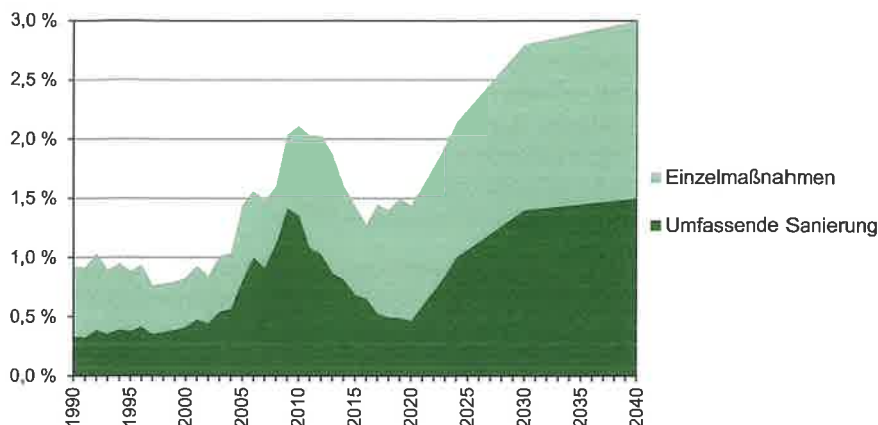
Die Wohnbauförderung ist also nur ein Baustein unter vielen. Sie ist seit vielen Jahrzehnten ein äußerst effizientes Instrument zur Umsetzung von Politikzielen, muss aber viel stärker in den Dienst des Klimaschutzes gestellt werden.

F) Ist es zu schaffen?

Aus heutiger Sicht erfordert eine Dekarbonisierung des Gebäudebestands gleichermaßen eine massive Reduktion des Energiebedarfs der Bauten – nicht nur im Betrieb, sondern auch in der Herstellung – und eine Umstellung auf erneuerbare Energieträger, ersteres durch Maßnahmen an der Gebäudehülle, zweiteres durch den Austausch der Heizsysteme.

Simulationen des IIBW mit Abschätzungen zu bisherigen Sanierungsraten und dem Anteil des Wohnungsbestands in thermisch unzureichendem Zustand kommen zum Ergebnis, dass die Erreichung der Regierungsziele einer vollständigen Dekarbonisierung bis 2040 eine rasche Erhöhung der Sanierungsrate von ca 1,8 % (2021) auf zumindest 2,5 % erfordert (Grafik 4). Besonders hoch ist der Sanierungsbedarf bei privaten Mietwohnungen und Gemeindewohnungen, vergleichsweise gering bei gemeinnützigen Mietwohnungen. Einen besonderen Stellenwert haben wegen ihrer großen Zahl und Nutzfläche die Eigenheime. Dabei werden Einzelbauteilmaßnahmen eine wesentliche Rolle spielen.

Grafik 4: Sanierungsrate historisch und Erfordernis bis 2040



Anm.: Umfassende Sanierungsäquivalente (Anteil pro Jahr bezogen auf alle Wohnungen).

Quelle: IIBW/Umweltbundesamt, 2021; IIBW/Energieinstitut der JKU Linz,²³ 2021; 2021: IIBW-Schätzung.

Es müssen bis 2035 etwa 500.000 öl- und bis 2040 rund 900.000 gasbeheizte Wohnungen mit Hauptwohnsitz umgestellt werden.²⁴ Dazu kommen noch fossil beheizte Dienstleistungsgebäude mit einem Äquivalent von etwa 450.000 Wohnungen. Unter Berücksichtigung auch der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz erhöht sich die Zahl der zu ersetzenden fossil beheizten Einheiten auf etwa 2 Millionen.²⁵

Für Hauptwohnsitz-Wohnungen kann dies gelingen, wenn die mit Fernwärme beheizten Einheiten von derzeit 1,2 Millionen bis 2040 auf 2,0 Millionen zulegen und der mit Solarenergie bzw Wärmepumpe konditionierte Wohnungsbestand ähnlich der jüngeren Vergangenheit um jährlich 70.000 bis 80.000 wächst. Im Neubau dominieren diese Systeme bereits und es zeigt sich, dass auch bei Sanierungen eine Umstellung auf Niedertemperaturheizungen mit Wärmepumpe technisch und wirtschaftlich möglich und sinnvoll ist. Der Anteil der mit Fernwärme beheizten Hauptwohnsitz-Wohnungen würde damit von heute 31 % bis

²³ IIBW/Energieinstitut der JKU Linz, Kapazitätsanpassung der Bauwirtschaft für eine erhöhte Sanierungsrate (2021) (im Auftrag des Klimaschutzministeriums).

²⁴ Siehe oben Punkt I.B.

²⁵ IIBW, KlimaCent.

2040 auf 46 % wachsen, jener mit Solar/Wärmepumpe von heute etwa 14 % auf 37 % (IIBW-Schätzungen). Der Rest würde dann mit Holz/Pellets und vereinzelt Biogas beheizt werden. Für Dienstleistungsgebäude und Wohnungen ohne Hauptwohnsitz kommt zusätzlich ein etwa halb so großes Volumen hinzu, allerdings mit anderen Schwerpunkten. Beim Austausch der Heizsysteme wird es nicht so sehr um die Quantitäten gehen, so groß die Herausforderung auch ist. Der normale altersbedingte Austausch reicht annähernd aus. Herausfordernd ist vielmehr der Wechsel hin zu regenerativen Systemen.²⁶

Die notwendige Erhöhung der Sanierungsrate stößt auf massive Barrieren. Besonders hinderlich ist der immer noch gegebene Boom im Wohnungsneubau. Bei einer hohen Auslastung der Bauwirtschaft im Neubau fehlen die nötigen Kapazitäten für die Sanierung. Im Geschosswohnungsbau stehen darüber hinaus wohnrechtliche Regelungen einer Sanierungsoffensive im Weg, bei Eigenheimen die Komplexität umfassender Sanierungen. Zielgerichtete Förderungen sind überaus wichtig. Die Finanzierung ist allerdings nur einer von mehreren nötigen Hebel zur Erhöhung der Sanierungsrate.

Zur Erreichung der Sanierungsziele sind für die einzelnen Bestandssegmente zweifellos differenzierte Bündel mit einer Mischung aus finanziellen und nicht-finanziellen Maßnahmen erforderlich. Die Zahl von bereits bestehenden Instrumenten ist beachtlich. In einer Studie für das Klimaschutzministerium hat das IIBW nicht weniger als 28 identifiziert und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit beschrieben.²⁷ Es stehen Förderungen des Bundes, der Länder und Gemeinden, steuerliche und betriebliche Förderungen, die „Eigenfinanzierung“ der Nutzer, wohnrechtliche und sonstige nicht-finanzielle Maßnahmen zur Verfügung.

²⁶ IIBW, KlimaCent.

²⁷ IIBW, KlimaCent.

II. Die Rolle der Wohnbauförderung

A) *Entwicklung der Neubauförderung*

Nach langen Jahren einer kontinuierlichen Förderleistung von jährlich rund 30.000 Zusicherungen, sind seit nunmehr fünf Jahren stark rückläufige Zahlen mit zuletzt nur noch 18.400 zugesicherten Wohneinheiten zu beobachten (Grafik 5)²⁸. Die Förderung des Eigenheims hat seinen früheren Stellenwert fast gänzlich eingebüßt. Wurde in den 1990er-Jahren noch jährlich der Bau von weit über 15.000 Eigenheimen gefördert, waren es 2021 nur noch 3.700. Der Förderungsdurchsatz, also das Verhältnis von baubewilligten zu geförderten Bauten ist von rund 80 % auf unter 15 % gesunken. Der Rückzug der Förderung aus diesem Bereich wurde und wird mit den nachteiligen Effekten des Eigenheimbaus hinsichtlich Energieeffizienz, Verkehr und Suffizienz begründet.²⁹ Tatsächlich gingen dadurch aber wesentliche – auch umweltpolitische – Lenkungseffekte verloren.

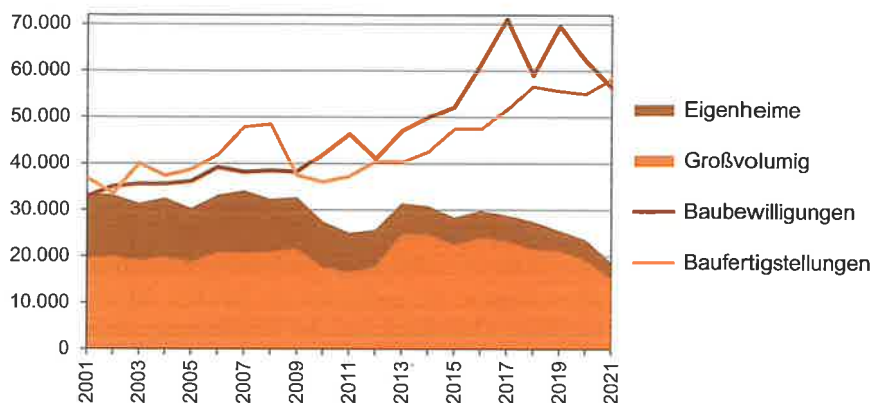
Die großvolumige Förderung lag während der 2000er-Jahre bei konstant etwa 20.000 zugesicherten Einheiten pro Jahr, erlebte 2010 bis 2012 einen temporären Einbruch, um in den Folgejahren auf ca. 25.000 Einheiten anzusteigen. Seither sinken die Zahlen sukzessive und zuletzt stark auf nur noch 15.300 (inkl. neue Wohnungen in Bestandsbauten). Der Wert liegt um fast ein Drittel unter dem Zehnjahresdurchschnitt. Gründe für den Rückgang sind massiv gestiegene Baupreise und die mangelnde Verfügbarkeit von günstigem Bauland. Der Förderungsdurchsatz lag im großvolumigen Bereich 2021 bei nur noch 36 %. Angesichts sehr hoher Baubewilligungszahlen wird ersichtlich, in welchem Ausmaß der bisherige Neubauboom vom freifinanzierten Wohnbau getragen war. Mit 2,1 gefördert errichteten Wohnungen pro 1.000 Einwohnern liegt Österreich trotz der Rückgänge immer noch deutlich über dem internationalen Durchschnitt.³⁰

28 IIBW, Berichtstandard WBF.

29 Kletzan-Slamanig/Köppl, Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr (2016) (WIFO).

30 OECD, Affordable Housing Database (2022), abrufbar unter: <www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/> (27.12.2022).

Grafik 5: Förderungszusicherungen Neubau, Baubewilligungen, Fertigstellungen



Anm.: Geschoßwohnungen inkl. Sonderprogrammen („Wiener Wohnbauinitiative“), Heimwohnungen und neuen Wohnungen im Bestand, aber ohne Ankaufförderung bestehender Bauten.

Quelle: IIBW, Berichtsstandard Wohnbauförderung, 2022a.

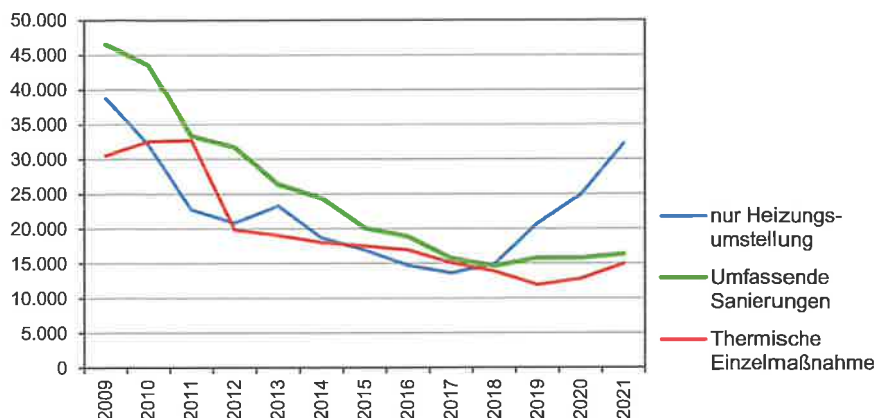
B) Entwicklung der Sanierungsförderung

Anfang der 2010er-Jahre wurden österreichweit noch jährlich bis zu 45.000 umfassende Sanierungen gefördert. Bis 2017 reduzierte sich die Zahl auf ein Drittel und verharrt seither bei etwa 16.000 umfassend sanierten Wohneinheiten (Grafik 6).³¹ Auch die geförderten Heizungs-umstellungen gingen sehr stark von fast 40.000 (2009) auf unter 15.000 Zusicherungen (2017) zurück, steigen seither aber wieder deutlich auf zuletzt über 32.000. Die Förderungszahlen für thermische Einzelmaßnahmen (1 oder 2 Maßnahmen von Wärmedämmung bei Fassade, Dach und/oder Kellerdecke, Fenstertausch) waren gleichfalls rückläufig. Ein Trendwechsel zeichnet sich seit 2019 ab.³²

³¹ Siehe Punkt I.C.

³² IIBW, Berichtstandard WBF sowie Daten des Umweltbundesamts.

Grafik 6: Geförderte thermische und energetische Maßnahmen

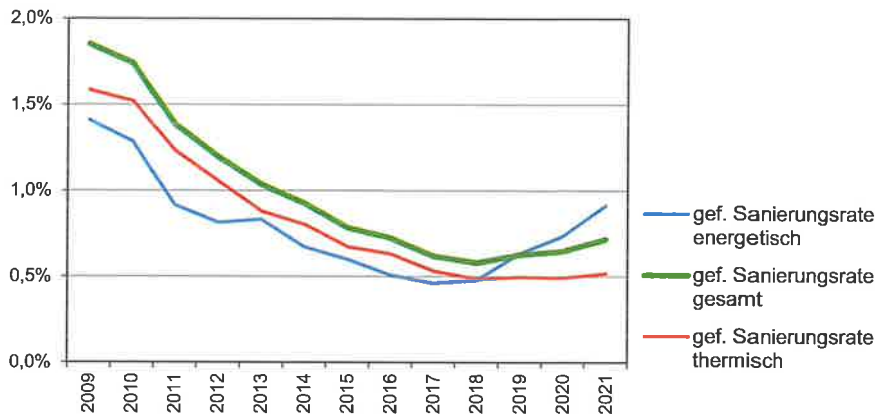


Quelle: IIBW/Umweltbundesamt, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich, 2021.

Aus diesen Zahlen lassen sich geförderte Sanierungsraten ableiten (Grafik 7). 2009 erfuhren 1,4 % der Hauptwohnsitzwohnungen einen geförderten Heizungstausch. Diese „energetische Sanierungsrate“ sank in den darauffolgenden zehn Jahren auf 0,5 % und stieg bis 2021 wiederum auf 0,9 %. In Bezug auf geförderte thermische Maßnahmen sank die Kennzahl von 1,6 % (2009) bis 2017 auf 0,5 % und verharrt seither auf diesem niedrigen Niveau. Es ist daraus eine „geförderte Gesamt-sanierungsrate“³³ ableitbar, die von einem Höhepunkt 2009 mit 1,9 % auf 0,6 % (2018) abrutschte, mittlerweile aber wieder bei 0,7 % liegt.

33 Gemäß der Methodik von IIBW/Umweltbundesamt, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich (2021) (im Auftrag mehrerer Verbände der Bauprodukteindustrie). Siehe auch Punkt I.C.

Grafik 7: Geförderte Sanierungsraten



Anm.: Sanierungsrate gesamt und thermisch: Umfassende Sanierungen und Sanierungs-äquivalente; Sanierungsrate energetisch: alle Heizungsumstellungen, jeweils in Bezug auf Hauptwohnsitze gesamt.

Quelle: IIBW/Umweltbundesamt, Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich, 2021.

C) Bundesförderungen

Seit 2009 ist der Bund in der Förderung der Wohnhaussanierung tätig. Diese „Sanierungsoffensive“ wird über das Instrument der Umweltförderung Inland (UFI) auf Basis der §§ 23–28 Umweltförderungsgesetz (UFG) abgewickelt. Es handelt sich dabei nicht um eine durchlaufende Aktion, sondern um Förderungen, die ein- oder zweijährig budgetiert und konzipiert werden. Es werden wechselnde Schwerpunkte verfolgt, wie zB die Einführung des „Raus aus Öl und Gas“-Bonus im Jahr 2018. Gemeinsam mit dem „Sanierungsscheck des Bundes“, der seit 2009 besteht, bietet diese Förderung Privaten, Betrieben und Gemeinden einen finanziellen Anreiz für die thermische Sanierung von Gebäuden und den Tausch fossiler Heizungssysteme zu klimafreundlichen Heizungsanlagen.³⁴ Für die „reguläre UFI“ stehen derzeit ca. € 110 Mio. pro Jahr zur Verfügung. Die Mittel für die Sanierungsoffensive und den „Raus aus Öl und Gas“-Bonus wurden massiv aufgestockt und betrugen für die Jahre 2021/22 zusammen € 650 Mio. zzgl. einen Haftungsrahmen

³⁴ BMK, Umweltinvestitionen des Bundes. Klima- und Umweltschutzmaßnahmen 2021.

von € 50 Mio. für Energie-Contracting. Förderfähig sind umfassende Sanierungen (klimaaktiv Standard) und Teilsanierungen. Bei „Raus aus Öl und Gas“ wird der Ersatz eines fossilen durch ein klimafreundliches Heizungssystem gefördert (hocheffiziente Nah-/Fernwärme, Biomasse, Wärmepumpe).

Zusätzlich wurde 2021 die einkommensabhängige Förderung „Saubere Heizen für Alle“ gestartet, in deren Rahmen Haushalte des untersten Einkommensquintils eine Umstellung ihres Heizungssystems auf regenerative Systeme bis zu 100 % gefördert bekommen. In der bisherigen Umsetzung gelang es, die Förderung im Eigenheimbestand zu implementieren. Für diese Förderschiene ist ein Budget von € 100 Mio. pro Jahr vorgesehen.

Seit Anbeginn ist die Bundesförderung als Ergänzung zu den jeweiligen Landesförderungen konzipiert und typischerweise kumulierend beziehbar.

D) Wachsender Stellenwert von Klimaschutzaspekten

Wie an anderer Stelle ausgeführt³⁵ ausgeführt, war die Wohnbauförderung seit ihren Ursprüngen vorwiegend auf wirtschafts- und sozialpolitische Ziele hin ausgerichtet, allerdings traten seit Anfang der 1980er-Jahre im Nachvollzug internationaler und EU-rechtlicher Entwicklungen umweltpolitische Ziele hinzu.³⁶ Während der 1990er-Jahre begannen alle Bundesländer, Energieeffizienzmaßnahmen durch Hebesätze zur baubezogenen Förderung anzuregen, zuerst im Neubau, schließlich auch in der Sanierung und hinsichtlich der Nutzung erneuerbarer Energiequellen. Die temporäre Umbenennung der Wohnbauförderung in „Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur“ 2001 ist beredter Ausdruck für die Schwerpunktverlagerung.

In zahlreichen folgenden Regierungsdokumenten und Gesetzen, wie der Nationalen Klimastrategie für Österreich 2002, der Klimastrategie-Anpassung 2007, der Energiestrategie 2010, dem Klimaschutzgesetz 2011 oder der Klima- und Energiestrategie 2018 #mission2030, wurde der Wohnbauförderung eine zentrale Rolle für die Ökologisierung

35 Amann, Strukturwandel in der österreichischen Wohnbauförderung, in: Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen GBV (Hg), Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft, Gesellschaft – FS Wurm (2019) 143 ff.

36 ZB Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Einsparung von Energie, BGBl 351/1980; Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Einsparung von Energie, BGBl 388/1995.

von Wohnungsneubau und Sanierung zugewiesen. Die Effektivität der Wohnbauförderung als Umsetzungsinstrument für ökologische Zielsetzungen trug wesentlich dazu bei, dass ihre Dotierung in den Finanzausgleichen 2001 und 2005 gesichert werden konnte.

Einen großen Schub erlebte die umweltpolitische Ausrichtung der Wohnbauförderung mit den Art 15a B-VG-Vereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasen von 2006³⁷ – im Jahr davor war das Kyoto-Protokoll in Kraft getreten – und 2009³⁸ – kurz nach Beschlussfassung des EU-Klima- und Energiepakets mit seinen 20-20-20-Zielen (bis 2020 Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 %, Steigerung erneuerbare Energiequellen auf 20 %, Senkung des Energieverbrauchs um 20 %).

Mit der Art 15a B-VG-Vereinbarung einigten sich Bund und Länder im Jahr 2006 auf gemeinsame thermische Mindeststandards, den verstärkten Einsatz klimaschonender Haustechnik, gemeinsame Qualitätsstandards zur Emissionseinsparung, verschiedene ökologische Maßnahmen sowie den Einsatz von Ökopunktesystemen in der Wohnbauförderung. Die Vereinbarung von 2009 sah eine bundesweit einheitliche stufenweise Verschärfung der thermischen Mindeststandards bis 2012 auf Fast-null-Energie-Standard und Anreize für Passivhaus-Standard vor. Weiters sollten die Förderungssysteme der Länder umfassende thermische Sanierungen vorantreiben. Schließlich wurde die Berichterlegung über die Klimarelevanz der Wohnbauförderung geregelt.³⁹

Schon damals – mehr als ein Jahrzehnt vor entsprechenden baurechtlichen Regelungen – wurde der Einbau von Ölheizungen im Neubau praktisch verunmöglicht (2017 faktisch untersagt) und Gas nur mit Brennwertgeräten und solarer Einbindung zugelassen.

Wie sehr die neue umweltpolitische Schwerpunktsetzung der Wohnbauförderung in der öffentlichen Wahrnehmung in den Vordergrund trat, wird daraus ersichtlich, dass beim (gescheiterten) Entwurf einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung über ein koordiniertes Förderwesen von Anfang 2012 die Wohnbauförderung den Umweltförderungen zugerechnet werden sollte.

37 BGBl II 19/2006; Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen, BGBl II 19/2006.

38 BGBl II 251/2009.

39 *Lugger/Amann* (Hg), *Ökologisierung der Wohnbauförderung im mehrgeschoßigen Wohnbau* (2005); *Amann/Weiler*, *Wohnbauförderung, Wohnrecht, Steuerrecht*, in: *Hüttler et al* (Hg), *Zukunftsfähige Wohngebäudemodernisierung (ZUWOG)* (2009); *ÖGUT*, *Zukunft Wohnbauförderung – Energiepolitische Effektivität der Wohnbauförderung und Energieberatung steigern (WoZuBau)* (2014).

Mitte der 2010er-Jahre begann sich in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft Widerstand gegen die aus ihrer Sicht übermäßige Orientierung auf Klimaschutzaspekte im geförderten Neubau zu formieren. Stattdessen wurde eine Rückbesinnung auf Aspekte der Leistbarkeit eingefordert. Dies führte zu einer Änderung der Art. 15a B-VG-Vereinbarung von 2009⁴⁰, wodurch die verpflichtenden thermischen Mindeststandards im geförderten Wohnbau ebenso entfielen wie der Fokus auf Passivhausstandard.

Allerdings trugen Förderanreize weiterhin zu einer gegenüber dem freifinanzierten Wohnbau besseren Performance bei. Dabei wenden die Länder in ihren Wohnbauförderungsbestimmungen unterschiedliche energie- bzw emissionsbezogene Indikatoren an. Ein Vergleich der Anreizsysteme für thermische Standards über den baurechtlichen Vorgaben ist dementsprechend schwierig. Feststellbar ist aber immerhin, dass der Anteil der Förderfälle im jeweils höchsten Standard kontinuierlich ansteigt und mittlerweile fast die Hälfte aller Zusicherungen betrifft.⁴¹

E) Energieeffizienz

Der durchschnittliche Heizwärmebedarf im geförderten Neubau sank zwischen 2009 und 2014 deutlich, stieg danach aber wegen Rebound-Effekten und einer Schwerpunktverlagerung zu regenerativer Energieerzeugung vor Ort (dualer Weg) wieder an. Er lag zuletzt im Neubau bei 27 kWh/m².a und nach geförderten umfassenden Sanierungen bei 44 kWh/m².a, hier mit weiter sinkender Tendenz.⁴²

F) Verringerter Flächenverbrauch, Verdichtung, kompakte Bauweisen

Umweltpolitische Ziele fokussierten in der Wohnbauförderung lange auf Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger, nachrangig auch auf Bauökologie, Gesundheitsaspekte, Regenwassernutzung, Siedlungsentwicklung, die Lokalität der Beschaffung und nachwachsende

40 BGBl II 213/2017.

41 IIBW, Berichtstandard WBF.

42 BMK/Umweltbundesamt, Maßnahmen im Gebäudesektor 2021 (bzw. Vorjahre) (2022 und Vorjahre). Berichte des Bundes und der Länder nach Art 16 der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen, 53.

Rohstoffe. Später ergänzten Biodiversität, Bauwerksbegrünung, graue Energie und die Lebenszyklusbetrachtung die Umweltthemen.

Einen besonderen Stellenwert hat Suffizienz, also Lenkungseffekte der Wohnbauförderung, die auf den sparsamen Umgang mit Bauland und Materialien abzielen. Österreich hat einen im internationalen Vergleich überproportionalen Bodenverbrauch, der zwar seit 2010 nachhaltig sinkt, 2020 aber mit durchschnittlich 10,7 ha pro Tag⁴³ immer noch bei mehr als dem Vierfachen des im aktuellen Regierungsprogramm angeführten Zielwerts lag. Fast 60 % des Bodenverbrauchs betrifft Bauflächen und damit überproportional den Wohnbau. Die Wohnbauförderung ist in ihrem bisherigen Zuschnitt denn auch eher Teil des Problems als der Lösung. Besonders negativ wird in der Literatur diesbezüglich die Eigenheimförderung eingestuft,⁴⁴ wenngleich die Kritik in der jüngsten Studie zu klimaschädlichen Förderungen⁴⁵ differenzierter ausfällt. Diese Kritik hat zu einem massiven Rückgang der Zusicherungszahlen beigetragen,⁴⁶ hat aber der Attraktivität dieser Wohnform dennoch keinen Abbruch getan. Im Gegenteil sind die Baubewilligungszahlen für Eigenheime bis 2021 gestiegen – und sie werden immer größer.

Einzelne Bundesländer zeigen vor, dass die Wohnbauförderung auch anders wirken kann. Häufig stehen höhere Förderungen für flächenschonendes Bauen (Häuser in Gruppen, Doppelhäuser, Reihenhäuser, Gruppenwohnbauten) zur Verfügung. Tirol hat damit begonnen, die Förderhöhe bei Eigenheimen generell an den Flächenverbrauch zu koppeln. Dem Beispiel sind zuletzt auch Vorarlberg und Salzburg gefolgt. Mehrere Länder haben wieder maximale Wohnflächen eingeführt, etwa Kärnten mit – wie in früheren Zeiten – 130 m². Vorarlberg bietet Anreize für kompakte Bauweisen.

G) Niemanden zurücklassen

Die Herausforderung der Leistbarkeit des Wohnens ist heute so groß wie schon lange nicht. Mehrere Themen überlagern sich: Mieten, die schon seit mehreren Jahren stärker als die Einkommen steigen, mit der Dekarbonisierung einhergehende finanzielle Belastungen und

43 Siehe dazu ausführlich <<https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme>> (27.12.2022).

44 Kletzan-Slamanig/Köppl, Subventionen 72.

45 Kletzan-Slamanig et al, Analyse klimakonttraproduktiver Subventionen in Österreich (2022) (WIFO, Universität Wien, Sattler & Schanda Rechtsanwälte).

46 Siehe Punkt II.A.

schließlich der aktuelle Energiepreisschub als Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine.

Das österreichische Modell mit vorrangiger Objektförderung und ergänzender Subjektförderung bewährt sich seit vielen Jahrzehnten. Dabei werden mittels Objektförderungen Nutzerkosten ermöglicht, die für den bei Weitem größten Teil der Bevölkerung leistbar sind. Zusätzliche einkommensbezogene Förderungen stellen eine adäquate Wohnversorgung auch der Haushalte mit geringem Einkommen sicher. Nicht einmal 4 % der Haushalte beziehen Wohnbeihilfe. Allerdings wurde mit der „Abdeckung von Wohnbedarf“ im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung bzw Sozialhilfe eine zweite Förderschiene aufgetan, deren Volumen mittlerweile die Wohnbeihilfe übersteigt.

Diese beiden Schienen subjektbezogener Förderungen zeigen in ihrem Zusammenwirken erhebliche Defizite und ein unüberschaubares Maß an länderspezifischen Detailregelungen.⁴⁷ In mehreren Bundesländern wurde versucht, sie (meist in den Sozialressorts) zusammenzuführen. Gelingen ist dies bislang nur in der Steiermark.

Energiearmut ist von diesen Förderangeboten nicht oder allenfalls indirekt abgedeckt. Heizkostenzuschüsse sind meist anlassbezogene Einmalzahlungen außerhalb des Regimes der Wohnbauförderung. Die Ende 2022 beschlossenen Heizkostenzuschüsse des Bundes sind ein weiteres Förderregime mit unzureichender Abstimmung mit den bestehenden.

Eine Konsolidierung all dieser subjektbezogenen Förderungen im Kontext des Wohnens wäre wünschenswert, einerseits um bestehende Ineffizienzen abzubauen und andererseits, um die Take-up-Rate der Unterstützung zu heben.

III. Herausforderungen für den kommenden Finanzausgleich

Ein bevorstehender Meilenstein für die Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor ist der kommende Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in dessen Rahmen nicht nur die Verteilung

⁴⁷ Mundt/Amann, *Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs* (2015) (im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz).

der Steuereinnahmen für das kommende halbe Jahrzehnt fixiert, sondern auch die Aufgaben der Gebietskörperschaften präzisiert werden.⁴⁸

Der bisherige Finanzausgleich wurde schon einmal – bis Ende 2023 – prolongiert. Eine Erstreckung der Geltungsdauer ohne inhaltliche Anpassungen der Vereinbarung ist bei komplexen Verhandlungspositionen natürlich immer eine verlockende Option. Großer budgetärer Druck vor allem im Bereich Gesundheit, Pflege und Soziales macht jedoch Hoffnung, dass es tatsächlich zu einem neuen Vertragswerk kommt. Im Zuge dessen sollte dem gemeinsamen Vorgehen bei der Dekarbonisierung des Gebäudebestands angemessener Raum gegeben werden. Diesbezügliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern werden als unverzichtbar für die Erreichung der österreichischen Klimaziele aufgefasst.

A) Was ist der Finanzausgleich?

Auf Basis des Finanzverfassungs-Gesetzes 1948⁴⁹ wird der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden seit seinem Bestehen in gleichbleibender Grundstruktur für jeweils mehrere Jahre – meist sechs, zuweilen auch nur vier – beschlossen. Diese Vorgangsweise ist die Grundlage für die Konstanz des finanziellen Föderalismus in Österreich mit nachhaltigen Auswirkungen auch auf das Wohnungswesen. Nowotny/Heidl⁵⁰ bezeichnen ihn als „finanzpolitisches Kernstück der ökonomischen Theorie des Föderalismus“.

Nowotny unterscheidet folgende Funktionen des Finanzausgleichs:

- die Verteilung der Aufgaben und die daraus resultierende Verteilung der Ausgaben in einem Bundesstaat (passiver Finanzausgleich);
- die Verteilung der Einnahmen, insbesondere der Steuern, zwischen den einzelnen Ebenen eines Bundesstaates (aktiver vertikaler Finanzausgleich);

48 Thöni et al (Hg), Finanzausgleich 2017. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017).

49 StF: BGBl 45/1948.

50 Nowotny/Heidl, Gemeinnützige Wohnungswirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Korinek/Nowotny (Hg), Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (1994) 128.

- die Verteilung der Einnahmen zwischen den Ländern bzw. zwischen den Gemeinden eines Bundesstaates, insbesondere unter dem Aspekt einer größeren regionalen Einheitlichkeit in den Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung (aktiver horizontaler Finanzausgleich).⁵¹

Bei den Verhandlungen wurden Themen der Wohnbauförderung regelmäßig mit anderen Themen junktiniert, insbesondere solchen des Bereichs Gesundheit, Pflege und Soziales, mit der Lehrerbeseoldung, der Dotierung von Fonds ua.

Einem Finanzausgleichsgesetz geht häufig ein Paktum voraus, in dessen Rahmen die Eckpunkte der Vereinbarung festgehalten werden. Parallel zu den Finanzausgleichsgesetzen werden häufig Verträge zwischen den Gebietskörperschaften gemäß Art 15a B-VG geschlossen. Mehrere solcher „15a-Vereinbarungen“ wurden auch zu Themen des Bauens und Wohnens erlassen und sind zT bis heute in Kraft, zB jene zum Klimaschutz in der Wohnbauförderung.⁵²

B) Warum Wohnen behandelt werden sollte

Viele für die Erreichung der „Gebäude“-Klimaziele relevante Politikbereiche sind in gemischter Kompetenz der Gebietskörperschaften. Für diese hat der Finanzausgleich samt seinen begleitenden Regelungen besonders große Potenziale, insbesondere die Raumordnung, das Grundverkehrsrecht, die Bauordnungen, Steuern auf Grund und Boden und die Wohnungssozialpolitik. Bis vor wenigen Jahren war die Wohnbauförderung wegen ihres großen finanziellen Volumens bei Finanzausgleichsverhandlungen immer stark präsent, zuletzt beim Paktum zum FAG 2017.

Es ist absehbar, dass Belange der Wärmewende, die Bund und Länder gleichermaßen betreffen und fordern, nur über dieses Instrument und angelagerte Art 15a B-VG-Vereinbarungen geregelt werden können.

51 Nowotny, Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft³ (1996); Amann, Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen. Forschungsprojekt im Rahmen der Bundes-Wohnbauforschung (1997).

52 Siehe Punkt II.D.

C) Bisherige Rolle der Wohnbauförderung im Finanzausgleich

Es kann durchaus behauptet werden, dass der Finanzausgleich eine Art Rückgrat bei der Gestaltung und langfristigen Verankerung der Wohnbauförderung im Kompetenzgefüge von Bund und Ländern nach ihrer Verländerung 1987/88 war. Einige Stationen mögen dies verdeutlichen:

- Die Verländerung der Wohnbauförderung selbst war Gegenstand von Finanzausgleichsverhandlungen. Nach der B-VG-Novelle 1987 mussten ihre finanziellen Implikationen auf den auslaufenden Finanzausgleich 1985⁵³ im Rahmen einer Art 15a B-VG-Vereinbarung präzisiert werden. Dies mündete in der Beschlussfassung des Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetzes⁵⁴ und des FAG 1989.⁵⁵
- Bis Mitte der 1990er-Jahre wurden die Wohnbauförderungs-Zweckzuschüsse als Prozentsätze der Einkommens- und Körperschaftssteuer sowie dem überwiegenden Teil des Wohnbauförderungsbeitrages bemessen. Sie stiegen dadurch dynamisch weit über der Inflationsrate. Aufgrund einer Verfassungsklage mehrerer Länder zum Verteilungsschlüssel der Bundesmittel wurde 1995 der laufende Finanzausgleich aufgeschnürt. Nach einem kurzfristig beschlossenen Provisorium wurden 1996 die Zweckzuschüsse im Rahmen eines Strukturanpassungsgesetzes⁵⁶ neu geregelt, das neben anderen Materien auch einen neuen Finanzausgleich umfasste. Darin wurde eine nominelle Deckelung der Zweckzuschüsse mit ca. € 1,78 Mrd. pro Jahr vereinbart. Die darüber hinausgehenden Steuererträge wurden in Bedarfszuweisungen an die Länder umgewandelt. Die Zeiten dynamisch wachsender Wohnbauförderungsbudgets waren damit zu Ende.
- Die Aufhebung der Zweckbindung war seit den 1990er-Jahren ebenso Thema bei den Finanzausgleichsverhandlungen, wie – angesichts damals entspannter Wohnungsmärkte – die gänzliche Abschaffung der Wohnbauförderung. Bei den Finanzausgleichen 2001⁵⁷ und 2005⁵⁸ bewahrte ihre Effektivität als Umsetzungsinstrument für ökologische Zielsetzungen die Abschaffung oder wesentliche Kürzung der Zweckzuschüsse. Es wurde eine unbefristete Prolongierung der

53 BGBl 544/1984.

54 BGBl 691/1988.

55 BGBl 687/1988.

56 BGBl 201/1996.

57 BGBl I 3/2001.

58 BGBl I 156/2004.

beträglich fixierten Zweckzuschüsse und deren thematische Ausweitung auf Maßnahmen der Infrastruktur und des Klimaschutzes beschlossen. Die Zweckzuschüsse des Bundes wurden in „Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur“ umbenannt. Die budgetären Spielräume der Länder wurden durch die Aufhebung der Zweckbindung von Rückflüssen ausgeweitet.⁵⁹

- Die Finanzausgleiche 2005 und 2008 waren mit folgenswerten Art 15a B-VG-Vereinbarungen zum Klimaschutz in der Wohnbauförderung verbunden.⁶⁰
- Mit dem Finanzausgleich 2008⁶¹ wurde das Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz abgeschafft. Die Zweckzuschüsse wurden in Ertragsanteile umgewandelt und die Verwendung der Mittel somit in die alleinige Verantwortung der Länder übertragen. Ein sachliches Argument war eine verbesserte Effizienz des Systems durch die Zusammenführung von Aufgabenkompetenz und Ausgabenkompetenz auf Länderebene.
- Der Finanzausgleich 2008 wurde nicht weniger als drei Mal verlängert. Das FAG 2017⁶² und die parallel dazu beschlossene Art 15a B-VG-Vereinbarung⁶³ bewirkten mehrere Weichenstellungen. Der für fast 70 Jahren bestehende Wohnbauförderungsbeitrag mit einem Steueraufkommen von heute über € 1,2 Mrd. wurde zu einer ausschließlichen Landesabgabe. Den Ländern wurde zugestanden, den Tarif selbst festzulegen. Dies wurde als weiterer Schritt in der Kompetenzverlagerung der Wohnbauförderung vom Bund auf die Länder und als Beitrag zu größerer Steuerautonomie der Länder gerechtfertigt.
- Die Verhandlungen zum Finanzausgleich 2017 waren stark von Wohnbauthemen geprägt, was im resultierenden Paktum seinen Niederschlag fand. Im Gesetz selbst ist der der Wohnbau dann aber kaum noch erwähnt. Im Paktum wurde die weitgehende Aushöhlung der Art 15a B-VG-Vereinbarungen zum Klimaschutz in der Wohnbauförderung von 2009 beschlossen.⁶⁴ Überdies wurde vereinbart, dass die Länder mehrjährige Wohnbauprogramme samt verbindlicher

59 Amann, Strukturwandel in der österreichischen Wohnbauförderung, in: Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen GBV (Hg), Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft, Gesellschaft – FS Wurm (2019) 143 ff.

60 BGBl II 19/2006; BGBl II 251/2009. Siehe auch oben Punkt II.D.

61 BGBl I 103/2007.

62 BGBl I 116/2016.

63 BGBl II 213/2017.

64 BGBl II 213/2017.

Wohnbauleistung und finanzieller Unterlegung liefern sollen, um die Kontinuität dieses Instruments sicherzustellen.⁶⁵

Die langfristigen Entwicklungslinien des Instruments der Wohnbauförderung sind also von den Finanzausgleichsverhandlungen geprägt. Sie spielten eine zentrale Rolle bei der Entwicklung des österreichischen wohnungspolitischen Systems. Die wichtigsten Themen seit der Verländerung vor 35 Jahren waren die Sicherstellung von Kontinuität, die Schwerpunktverlagerung zu Maßnahmen des Klimaschutzes sowie die schrittweise und zuletzt vollständige Verschiebung der Kompetenzen vom Bund zu den Ländern einschließlich der uneingeschränkten Verfügungsmacht der Länder über die Geldmittel durch den Entfall jeglicher Zweckbindung.

D) Wohnen und Klimaschutz im Finanzausgleich 2023?

Die Wohnbauförderung ist eigentlich nicht mehr als gemeinsame Materie von Ländern und Bund zu bezeichnen, nachdem mit dem FAG 2017 die letzten Einflussmöglichkeiten des Bundes entfallen sind. Dennoch spricht vieles dafür, das Thema Wohnen und Klimaschutz im Rahmen dieses so wichtigen Formats prominent zu behandeln. Denn die österreichischen Klimaziele im Gebäudesektor sind nur mit einem komplexen Bündel an Maßnahmen gleichermaßen auf Bundes- und Länderebene zu erreichen. Die abgestimmte Entwicklung und Implementierung erfordert ein Maß an Kooperation, das mit keinem anderen Instrument auch nur annähernd so gut zu erreichen ist wie mit dem Finanzausgleich.

Folgende Themen sollten in die Verhandlungen zum Finanzausgleich einbezogen werden:

- a) Koordination von finanziellen und nicht-finanziellen Maßnahmen zur Gebäudedekarbonisierung: Koordination von Bundes- und Länderförderungen; Schritte zur Vereinheitlichung wesentlicher formaler Aspekte wie Begriffsbestimmungen und Definitionen (zB des Haushaltseinkommens). Für die geplante gemeinsame Wärme-strategie und die ebenfalls geplante abgestimmte Förderstrategie von Bund und Ländern sollte im Finanzausgleich ein grober Rahmen festgelegt werden.

65 Paktum FAG (2017) 8; siehe *Amann*, Strukturwandel 143 ff.

- b) Umsetzung des Ausstiegspaths aus Öl und Gas gemäß Erneuerbare-Wärme-Gesetz im Kompetenzbereich der Länder, zB begleitende (sozialpolitische) Maßnahmen bei verpflichtendem Kesseltausch.
- c) Kontinuität des erfolgreichen österreichischen wohnungspolitischen Modells: Über Jahrzehnte hinweg sorgte die zeitliche Versetzung von einerseits den Finanzausgleichen mit den dort festgelegten zweckgebundenen Fördermitteln und andererseits den Legislaturperioden auf Bundes- und Länderebene für Kontinuität. Nachdem Finanzausgleichsverhandlungen kaum je in Wahlkampfzeiten geführt wurden, sind sie stärker von langfristiger Sachpolitik als von kurzfristiger Wahlstrategie geprägt. Dadurch gelang es jahrzehntelang, das System der Wohnbauförderung kurzfristigen wahlstrategischen Interessen und länderweisen Partikularinteressen zu entziehen. Die 2017 eingeführten mehrjährigen Wohnbauprogramme sollten – als eine Art Ersatz für die Zweckbindung der Fördermittel – Kontinuität sicherstellen. Nur klappt die Umsetzung nicht. Kaum eines der Bundesländer bekennt sich zu einem solchen Format der längerfristigen Zieldefinition und Überprüfbarkeit. Eine löbliche Ausnahme ist Salzburg. Es wird argumentiert, dass die angestrebte Verbindlichkeit nur im Rahmen beschlossener Budgets möglich sei, diese aber meist nur für ein oder allenfalls zwei Jahre vorlägen. Diese Argumentation wird als nicht stichhaltig aufgefasst. Mehrjährige Wohnbauprogramme als politische Absichtserklärungen sind machbar und wären ein Schritt in die richtige Richtung. Wirkungsvoller wäre freilich eine Wiedereinführung der Zweckbindung zumindest der Rückflüsse (und allenfalls des Wohnbauförderungsbeitrags) auf Länderebene. Solcherart könnte die Wirkung revolvierender Fonds erzielt werden.
- d) Weiterentwicklung des Wohnbauförderungsbeitrags: Die (nicht zweckgebundene) Abgabe der Länder wird – bundesweit kumuliert, mit starken regionalen Unterschieden – zu kaum der Hälfte für die Finanzierung der Wohnbauförderung benötigt. Es wird daher vorgeschlagen, sie zu einem zweckgebundenen „Gebäudedekarbonisierungsbeitrag“ weiterzuentwickeln.⁶⁶
- e) Übergeordnete Förderungsschwerpunkte: Mehrere mit den Instrumenten der Wohnbauförderung sehr gut umsetzbare Themen sollten in ihren Grundsätzen länderübergreifend einheitlich geregelt werden. Regionale Differenzierung ist gut. In vielen Fällen überwiegen aber die Vorteile einheitlicher Regelungen. Dies betrifft viele

66 Siehe dazu IIBW, KlimaCent.

Aspekte des Klimaschutzes. Beispiele sind Suffizienz bei der Förderung des Eigenheims, Maßnahmen gegen Energiearmut oder einheitliche höchstförderbare thermische Standards in Abstimmung mit baurechtlichen Regelungen.

- f) Konsolidierung der Subjektförderung: Wohnbeihilfen, die Abdeckung von Wohnbedarf in der Sozialbeihilfe und Heizkostenzuschüsse von Bund und Ländern sind unzureichend aufeinander abgestimmt. Ein innovatives Modell der Zusammenführung und Vereinheitlichung könnte vielfältigen Nutzen stiften.
- g) Verknüpfung von Wohnbauförderung und Raumordnung: Innovationen in mehreren Bundesländern zeigen das sehr große Potenzial von Instrumenten auf, die die Stärken der jeweiligen Rechtsmaterien kombinieren. Länderübergreifend einheitliche Grundsätze könnten die Nutzung dieser Potenziale beschleunigen. Raumordnerische Ziele und Rahmenbedingungen sollten stärker länderübergreifend festgelegt werden, insbesondere in Hinblick auf das absehbare Ziel von netto-null Flächenversiegelung. Bei der Entwicklung kompakter Ortszentren müssen beide Instrumente eng ineinandergreifen. Wesentlich wäre auch, die Verfassungsmäßigkeit der Vertragsraumordnung endlich zu klären.
- h) Bessere Nutzung der Potenziale des Grundverkehrsrechts und der Besteuerung von Grund und Boden: Die möglichen Lenkungseffekte dieser gemischten Kompetenz werden unzureichend genutzt. Einsetzbar wären sie vor allem für die Mobilisierung von gewidmetem Bauland, gegen die Baulandhortung („*Land Banking*“) und für Anreize zu Nachverdichtungen.
- i) Unterstützung der Gemeinden bei der Dekarbonisierung ihrer Gebäudebestände durch finanzielle und nicht-finanzielle Maßnahmen unter Heranziehung von Bundesförderungen.
- j) Konsolidierung der Datenbasis: Viele wohnungspolitische Aspekte sind datenmäßig unzureichend unterlegt, zB der thermisch-energetische Zustand des Gebäudebestands. Seit mehr als zehn Jahren besteht die rechtliche Grundlage für eine Energieausweisdatenbank auf Bundesebene. Diese kommt überhaupt nicht in die Gänge. Vielmehr wurden verschiedene länderweise inkompatible Sonderwege beschritten. Die heutige Situation nützt fast niemandem. Fehlende flächendeckende Daten verhindern aber informierte Entscheidungen über Ländergrenzen hinweg.
- k) Verbesserte institutionalisierte Koordinationsformate zwischen Bund und Ländern: Es ist vielsagend, dass das wirkungsvollste länderübergreifende Koordinationsformat – die Landeshauptleutekonferenz –

verfassungsrechtlich nicht verankert ist. Defizite bei der Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden sind offensichtlich und sollten durch innovative Zugänge beseitigt werden.

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber

FH-Doz. Dr. Wolfgang Amann, Geschäftsführer – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH (IIBW); Lehrtätigkeit an der FH Wien, der TU Wien sowie der Donau-Uni Krems.

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

DI Andreas Drack, Klimaschutzbeauftragter des Landes Oberösterreich, Amt der Oö. Landesregierung.

Mag. Jakob Egg, MAS, Abt. Landesentwicklung, Nachhaltigkeits- und Klimakoordination, Amt der Tiroler Landesregierung.

MMag. Dr. Mathias Eller, Institut für Föderalismus, Innsbruck.

Univ.-Prof. Dr. Daniel Ennöckl, Institut für Rechtswissenschaften, Universität für Bodenkultur Wien.

Univ.-Prof. Dr. Barbara Leitl-Staudinger, Institut für Multimediales Öffentliches Recht, Universität Linz; Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes (seit 2011) sowie Ad-hoc Richter in am EGMR in Straßburg.

Univ.-Prof. Dr. Sebastian Schmid, LL.M. (UCL), Fachbereich Öffentliches Recht, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Universität Salzburg.

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gernot Stöglehner, Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung; Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur, Universität für Bodenkultur Wien.

Mag. Moritz Üblagger, Universitätsassistent, Fachbereich Öffentliches Recht, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Universität Salzburg.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945–1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd.100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd.102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd.103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd.106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

- Bd.107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd.108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd.109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd.110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd.111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd.112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd. 123 **Peter Bußjäger/Anna Camper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd. 124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd. 125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd. 126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)
- Bd. 127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)
- Bd. 128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)
- Bd. 129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1 (€ 15,00)
- Bd. 130 **Peter Bußjäger/Renate Fischler/Andreas Greiter** (Herausgeber), Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten – Gestione transfrontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di soluzione a livello regionale. 2020. ISBN 978-3-7003-2182-8 (€ 17,50)
- Bd. 131 **Peter Bußjäger/Josef Kronister/Christoph Schramek** (Herausgeber), Herausforderungen der Bezirksverwaltung. 2020. ISBN 978-3-7003-2183-5 (€ 19,90)
- Bd. 132 **Andreas Lopatka**, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung. Systeme. 2020. ISBN 978-3-7003-2132-3 (€ 36,00)
- Bd. 133 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz. 2020. ISBN 978-3-7003-2196-5 (€ 34,00)
- Bd. 134 **Nadja Braun Binder/Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen. 2021. ISBN 978-3-7003-2207-8 (€ 23,00)
- Bd. 136 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung. 2022. ISBN 978-3-7003-2237-5 (€ 39,00)
- Bd. 137 **Alain-G. Gagnon**, Legitimität und Diversität im Föderalismus. Eine Fallstudie am Beispiel Kanadas. 2022. ISBN 978-3-7003-2238-2 (€ 20,00)
- Bd. 138 **Fritz Staudigl/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Von der „Revolution der Provinzen“ zur Zukunft des Alpenraumes. Festschrift 50 Jahre ARGE ALP 1972–2022. 2022. ISBN 978-3-7003-2248-1 (€ 32,00)
- Bd. 139 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Klimaschutz und Föderalismus. ISBN 978-3-7003-2303-7

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)
- Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

- Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019.
ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamber**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)
- Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich
Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Gerhard DAFERT, Niederösterreich
Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich
Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich
Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER, Oberösterreich
Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor DDr. Sebastian HUBER, MBA, Salzburg
Dr. Reinhard SCHARFETTER, Salzburg
Dr. Paul SIEBERER, Salzburg
MMag. Dr. Christina BAUER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol
Dr. Christian RANACHER, Tirol
Landtagsdirektorin Mag. Renate FISCHLER, MAS, Tirol
Landesamtsdirektor Mag. Philipp ABBREDERIS, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg
Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Brigitte HUTTER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.